

УДК 342:351.74

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.30>**Олександр Юнін,***докт. юрид. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,  
директор**Навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ПОНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У дослідженні йдеться про аналіз наявного наукового доробку та нормативно-правової бази щодо таких понять, як «контроль», «громадський контроль», «громадський контроль над діяльністю органів виконавчої влади», «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України». Наголошується на важливості та актуальності проблематики у зв'язку з тим, що громадський контроль сприятиме підвищенню довіри до Національної поліції та є одним із важливих індикаторів зрілості громадянського суспільства. Зазначається, що в довідковій літературі або дослідники часто в питаннях сутності контролю використовують термін у плані перевірки кого-небудь або чого-небудь, разом із тим це поняття використовується у вузькому та широкому розумінні. Наголошується на відсутності в чинній нормативно-правовій базі визначення понять «громадський контроль» та «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України». Указується на особливості громадського контролю щодо відсутності можливості впливу на підконтрольного об'єкта в питаннях безпосередньо на усунення недоліків або притягнення порушників законодавства до відповідальності. Наводяться різні тлумачення поняття «громадський контроль» (Л. Гапоненка, А. Ключко та О. Собини, В. Крупника, Т. Наливайка, О. Полторакова). Зазначається, що в Законі «Про Національну поліцію» окремий розділ містить норми щодо громадського контролю, однак не наводиться визначення такого контролю; у Законі «Про національну безпеку України» наводиться термін «демократичний цивільний контроль», одним з елементів якого є громадський контроль над діяльністю Сектору безпеки і оборони, складовою частиною якого є й Національна поліція України. Наводяться визначення поняття «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України», запропоновані А. Ключко, О. Собиною, С. Медведенком, О. Покладом. На основі аналізу наукового доробку та чинної нормативно-правової бази запропоновано авторське визначення поняття «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України».

**Ключові слова:** контроль, громадський контроль, науковий доробок, понятійно-категоріальний апарат, посадові особи, законність, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** Після здобуття незалежності Україна вибрала шлях до євроінтеграції, побудови демократичної правової держави на зразок західних демократій. Однак тривалий час, на жаль, євроінтеграція разом із намаганням реформувати владні інституції за високими стандартами західного світу залишалися формальними явищами. Після 2014 р. Україна пішла шляхом реального реформування державних інституцій за європейськими та західними загалом стандартами. Одним з елементів реформування постає Національна поліція. Після 1991 р. Україна отримала десятиліття досвіду існування каральних та репресивних органів в тоталітарному Радянському Союзі. Звісно, про жодний фактичний контроль над правоохоронними органами із боку громадян тоді не йшлося,

тому і досвіду громадянського контролю над різними сферами життєдіяльності держави не існувало. Уже в XXI ст. в Україні все яскравіше починають простежуватися ознаки громадянського суспільства, яке жадало змін та дієвого контролю над діями влади. Після 2014 р. міліцію реформовано в Національну поліцію, де в основному акті, що регулює її діяльність (Закон «Про Національну поліцію»), питанням громадського контролю над діяльністю Національної поліції присвячено окремий розділ.

Важливість та вплив громадського контролю задля побудови правової демократичної держави, де поліція асоціюється із захистом прав і свобод громадян та має високий рівень довіри, важко переоцінити. Контроль із боку громадянського суспільства є запорукою довіри населення до поліції, оскільки в ситу-

ації, коли населення усвідомлює силу свого впливу на правоохоронні органи, автоматично підвищується й рівень довіри до такої інституції, оскільки вона починає сприйматися як органічна частина громадянського суспільства, яка підтримує правопорядок, а не як чужорідний каральний або репресивний елемент. Тривалий час правоохоронні органи значною частиною населення, на жаль, сприймалися саме як останні. Однак із функціонуванням громадського контролю подібне ставлення змінюється, а довіра до поліції є високою.

Поліція як державна інституція виникла відносно нещодавно, а вся адміністративно-правова база потребує подальшого дослідження та висвітлення в науковому доробку з адміністративного права та поліцейстики задля пошуку шляхів поліпшення чинних нормативно-правових актів. Разом із тим однією з основ будь-якого дослідження є його категоріальний апарат. Як зазначалося вище, таке явище, як інститут громадського контролю в Україні, тривалий час не існувало, й лише після 1991 р. з появою таких реальних суспільних відносин науковий доробок з адміністративного права почав його висвітлювати (на відміну від існування та розвитку громадського контролю в західних демократіях протягом десятиліть та навіть століть). Тому проблематика категоріального апарату щодо громадського контролю над діяльністю Національної поліції України є достатньо актуальною та цінною для наукового доробку з адміністративного права загалом та зокрема для поліцейстики як галузі адміністративного права.

До наукового доробку, де висвітлюються питання визначення понять щодо громадського контролю та громадського контролю над діяльністю Національної поліції України належать праці таких дослідників: В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Гончарука, В. Кравчука, О. Поклада, Ю. Шемшученка та ін.

**Метою статті** є на основі аналізу наукового доробку та нормативно-правових актів визначити поняття такого терміна, як «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України».

**Виклад основного матеріалу.** Для висвітлення такого поняття, як «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України», необхідно звернути увагу на науковий доробок, де розглядаються такі категорії, як «контроль», «громадський контроль», «громадський контроль над діяльністю органів виконавчої влади»,

оскільки Національна поліція є саме центральним органом виконавчої влади.

Щодо поняття «контроль» варто зауважити, що йому приділено увагу в енциклопедичній та довідковій літературі. Наприклад, в Юридичній енциклопедії контроль визначається як «(франц. controle – перевірка, від старофранцузького contrerole – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо. Є однією з найважливіших функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види контролю» [2]. Ще у створеному за радянських часів Словнику іншомовних слів контроль указується в декількох значеннях: «1) Перевірка, облік, спостереження за чим-небудь. 2) Установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо. 3) Заключна функція управління» [12, с. 417]. У Тлумачному словнику української мови цей термін визначається так: «1) Перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам... 2) Перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось... 3) Установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його... 4) збірн. Контролери» [5]. Таким чином, у довідковій літературі контроль розглядається як перевірка, спостереження та, що важливо, перевірка відповідності встановленим вимогам об'єкта, який підлягає контролю.

Дослідники, вказуючи про сутність контролю, здебільшого використовують диференційований підхід, що залежить від наукової сфери дослідження. Часто цей термін використовують лише у сенсі перевірки кого- або чого-небудь. В. Суйц розглядає контроль як систему спостережень і перевірок, із ним погоджуються Е. Петрова, Р. Марченко та ін., акцентуючи увагу на тому, що контроль є однією з найважливіших функцій соціального управління. Л. Зверенчук розглядає поняття «контроль» виходячи з двох напрямів: як перевірка виконання прийнятих рішень і дотримання встановлених обмежень, а також як прояв відповідності дійсного стану запланованому, як спосіб і механізм порівняння результатів із завданнями [13, с. 189].

Якщо говорити саме про громадський контроль, то в Юридичній енциклопедії – це «один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством

та державою. Об'єктом громадського контролю є діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян. Громадянський контроль повинен здійснюватися на засадах законності. Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватися як самостійно, так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громад організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо» [1].

О. Поклад зауважує, що попри відсутність законодавчого визначення громадського контролю водночас це поняття трактують неоднозначно й дослідники. Він виділяє два основні підходи до розуміння поняття «громадський контроль», а саме у вузькому та широкому розумінні. Прибічники вузького розуміння обмежують його сутність контролем, який здійснюється шляхом подання громадянами звернень до органів публічної адміністрації із заявами, скаргами, запитами або пропозиціями; громадськими організаціями; представницькими органами трудових колективів та профспілками. В. Крупник громадський контроль розглядає як одну з функцій громадянського суспільства, яка проявляється у публічній перевірці діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямованої на коригування діяльності та самих цілей діяльності. Інші дослідники ширше розглядають поняття «громадський контроль». О. Полтораков визначає громадський контроль системою відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади, недержавним структурам. Т. Наливайко визначає «громадський контроль» як організаційно-правову форму об'єднання громадян на добровільних засадах задля задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, економічних та інших інтересів [8, с. 142].

А. Клочко та О. Собина схожої думки щодо розходжень у науковій літературі трактування поняття «громадський контроль» і зазначають, що в літературі наводиться велика кількість його визначень. Вони наводять основні риси контролю: здійснюється громадянами або громадськими організаціями, є головною функцією громадянського суспільства, існує широкий спектр різнома-

нітних форми контролю. Дослідники зауважують на тому, що контроль у класичному розумінні передбачає можливість впливу підконтрольного суб'єкта, однак громадський контроль лише дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного за відсутності можливості безпосередньо впливати на процес усунення недоліків. Тому дослідниці наголошують на основній проблемі громадського контролю: діяльність представників громадян не можна назвати контролем у повному розумінні цього слова, оскільки вони не мають права притягати винних (виявлених під час контролю) у порушенні законів [4].

Л. Гапоненко розглядає вже таке поняття, як «громадський контроль над діяльністю органів виконавчої влади», й у контексті даного дослідження воно також потребує висвітлення, оскільки Національна поліція, як уже наголошувалося, є центральним органом саме виконавчої влади. Л. Гапоненко на основі аналізу наукового доробку та чинної нормативної бази пропонує розглядати такий контроль як «функцію громадянського суспільства, яка полягає у запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших не заборонених законодавством формах із метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади» [3, с. 46].

Р. Миронюк акцентує, що вже в Законі «Про вищу освіту», а саме у ст. 78, міститься розуміння громадського контролю у сфері вищої освіти (є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадянського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати в установленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень) [9]. Дослідник називає таке визначення громадського контролю змістовно переважаним, у тому числі щодо суб'єктів, хоча у даному визначенні враховано загальні засади розвитку відкритої держави [7, с. 10].

Варто наголосити, що в законодавстві дійсно не існує чіткого визначення поняття «громадський контроль», також не існує визначення й поняття «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України, водночас у Законі «Про національну безпеку України наводиться термін «демо-

кратичний цивільний контроль»: «Комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки й оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [10]. Одним з елементів такого контролю є так званий громадський нагляд, разом із тим Національна поліція України входить до складу Сектору безпеки і оборони. Разом із тим демократичний цивільний контроль передбачає широкий спектр суб'єктів такого контролю (судова гілка, парламентський контроль тощо). У Законі «Про Національну поліцію» Розділ VIII врегулює питання здійснення громадського контролю над діяльністю поліції, однак там не наводиться визначення такого поняття [11].

О. Поклад указує таке авторське визначення поняття «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України»: «Це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних, так і колективних суб'єктів), спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) законності виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [8, с. 143]. Дещо інше трактування наводить С. Медведенко: «...громадський контроль над діяльністю Національної поліції – це цілеспрямована діяльність громадськості (громадян України, іноземців, громадських організацій, представників установ і підприємств) щодо виконання органами Національної поліції України повноважень, дотримання ними законності, дисципліни, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави» [6, с. 34].

А. Ключко та О. Собина зазначають: «Громадський контроль над діяльністю поліції з огляду на чинне законодавство можна сформулювати як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як

результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національної поліції з метою усунення зазначених недоліків» [4, с. 199].

### Висновки

Таким чином, у законодавстві поки що не нормовано визначення понять «громадський контроль» та «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України», водночас не існує спеціального закону, який би врегулював загальні засади інституту громадського контролю. Така ситуація призводить до достатньо широкого трактування таких понять. На основі аналізу чинного законодавства, довідкової літератури, наукового доробку з адміністративного права та поліцейстики можна зазначити, що громадський контроль над діяльністю поліції Національної поліції України – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України представниками громадськості (окремими громадянами та/або громадськими об'єднаннями) заходів, які спрямовані на перевірку (спостереження, нагляд) дотримання законності підрозділами Національної поліції або окремими її посадовими особами під час виконання покладених на Національну поліцію завдань та службових повноважень співробітників поліції, а також на взаємодію поліції з громадськістю задля підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

### Список використаних джерел:

1. Андрійко О.Ф. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: [https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy\\_kontrol](https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol).
2. Андрійко О.Ф. Контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://leksika.com.ua/10530412/legal/kontrol>.
3. Гапоненко Л.В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
4. Ключко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2017. Вип. 1. С. 194–201.
5. Контроль. *Тлумачний словник української мови E-slovník*. URL: <https://eslovnik.com/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C>.

6. Медведенко С.В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 2(27). С. 32–36.

7. Миронюк Р. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро: ДДУВС, 2020. 134 с.

8. Поклад О.В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.

9. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.

10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

11. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

12. Словник іншомовних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. Київ: Українська радянська енциклопедія, 1974. 776 с.

13. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 6. С. 188–194.

### **Oleksandr Yunin. The concept of public control over the activities of the National Police of Ukraine**

*The study deals with the analysis of the available scientific achievements and regulatory framework for such concepts as "control", "public control", "public control over the activities of executive bodies", "public control over the activities of the National Police of Ukraine". The importance and urgency of the issue is emphasized due to the fact that public control will help increase confidence in the National Police and is one of the important indicators of the maturity of civil society. It is noted that in the reference literature or researchers often use the term in terms of checking someone or something in matters of control, however, this concept is used in a narrow and broad sense. It is emphasized that there is no definition of the terms "public control" and "public control over the activities of the National Police of Ukraine" in the current legal framework. The peculiarities of public control regarding the inability to influence the controlled object in matters directly to eliminate deficiencies or bring violators to justice are indicated. Different interpretations of the concept of "public control" are given (L. Gaponenko, A. Klochko and O. Sobyina, V. Krupnyk, T. Nalyvayko, O. Poltorakov). It is noted that in the Law "On the National Police" a separate section contains rules on public control, but does not provide a definition of such control, in the Law "On National Security of Ukraine" is the term "democratic civilian control", one of the elements of which is public control Security and Defense Sector, which includes the National Police of Ukraine. The definitions of "public control over the activities of the National Police of Ukraine" proposed by A. Klochko and O. Sobyina, S. Medvedenko, O. Poklad are given. Based on the analysis of scientific achievements and the current legal framework, the article proposes the author's definition of "public control over the activities of the National Police of Ukraine."*

**Key words:** control, public control, scientific achievements, conceptual and categorical apparatus, officials, legality, civil society. Key words: control, public control, scientific achievements, conceptual and categorical apparatus, officials, legality, civil society.