

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

### PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN UKRAINE

Голодник Ю.А., к.ю.н.,  
доцент кафедри кримінальної юстиції  
Державний податковий університет України

У статті розглядаються ключові концептуальні позиції щодо ролі громадянського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Акцентовано, що важливу роль у демократичній трансформації відносин між посадовими і службовими особами правоохоронних органів відіграє громадський контроль, який регламентований значною кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюється громадяни України, які беруть участь у здійсненні громадського контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України та іншими законами України.

Відповідно до встановлених законом процедур, в межах якого здійснюється громадський контроль, метою якого є недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, своєчасне забезпечення їх охорони та захисту від протиправних посягань. За відсутності законодавчого визначення поняття «громадський контроль», шляхом здійсненого аналізу доктринальних думок висвітлюються наукові позиції щодо розуміння цієї правової категорії. Наголошується, що громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів, діяльність яких за період становлення незалежності України зазнала суттєвих змін, відіграє значну роль у управлінській діяльності правоохоронних органів, діяльності їх посадових та службових осіб, які постійно перебувають у полі зору громадян, їх об'єднань суспільства і держави, а здійснений громадянами та громадськими радами контроль за їх діяльністю виступає дієвим засобом впливу, зобов'язує посадових та службових осіб діяти відкрито і прозоро, надавати звіт про свою діяльність суспільству. Звертається увага, що для кожного конкретного правоохоронного органу існує правова модель здійснення громадського контролю за їх діяльністю, сформованих залежно від їх адміністративно-правового статусу, що у свою чергу одержує активізовані в нормативних актах процедури, порядок та форми здійснення контролю. Висвітлюються основні положення щодо здійснення громадського за діяльністю правоохоронних органів. Акцентується увага на існуючих проблемних питаннях здійснення громадського контролю за окремими правоохоронними органами та на цій підставі вносяться конкретні пропозиції щодо удосконалення громадського за діяльністю окремих правоохоронних органів.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, діяльність, законодавство, суспільство, громадський контроль, удосконалення.

The article examines key conceptual positions regarding the role of civil control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine. It was emphasized that an important role in the democratic transformation of relations between officials and officials of law enforcement agencies is played by public control, which is regulated by a significant number of laws and by-laws, which is carried out by citizens of Ukraine who participate in the implementation of public control through public associations, members of which they are, through deputies of local councils, personally by applying to the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for human rights or to state bodies in the manner established by the Constitution of Ukraine and other laws of Ukraine, in accordance with the procedures established by law, within which public control is carried out, the purpose of which is to prevent violations of human and citizen rights and freedoms, timely provision of their protection and protection from illegal encroachments. In the absence of a legislative definition of the term «public control», scientific positions on the understanding of this legal category are highlighted through the analysis of doctrinal opinions. It is emphasized that public control over the activities of law enforcement agencies, whose activities have undergone significant changes during the period of independence of Ukraine, plays a significant role in the management activities of law enforcement agencies, the activities of their officials and officials, who are constantly in the field of view of citizens and their associations of society and the state, and the control over their activities carried out by citizens and public councils acts as an effective means of influence, obliges officials and officials to act openly and transparently, to provide a report on their activities to society. Attention is drawn to the fact that for each specific law enforcement agency there is a legal model of public control over their activities, formed depending on their administrative and legal status, which in turn receives the procedures, order and forms of control activated in regulatory acts. The main provisions regarding the implementation of public law enforcement agencies are highlighted. Attention is focused on the existing problematic issues of public control over individual law enforcement agencies, and on this basis specific proposals are made to improve the public control over the activities of individual law enforcement agencies.

**Key words:** law enforcement agencies, activity, legislation, society, public control, improvement.

**Постановка проблеми.** З того часу, коли Україна, як незалежна держава ступила на шлях самостійного розвитку, у ній відбуваються докорінні зміни у функціонуванні інститутів публічного контролю. Широке коло правових особливостей регулювання контрольної діяльності органами публічної влади в усіх сферах суспільного життя потребує нових поглядів, оцінки їх наукової і практичної діяльності [1, с. 176]. Наведене в повній мірі стосується здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, система яких за період становлення незалежності нашої держави зазнає постійних змін, а поява нових органів, ще більше привертає увагу громадян та суспільства до їх діяльності. Будучи небайдужими до діяльності правоохоронних органів, громадяни, шляхом визначених законодавством процедур здійснюють публічну перевірку діяльності правоохоронних органів, їхніх посадових та службових осіб, водночас існуючий на сьогодні громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів має суттєві недоліки, який потребує шляхів пошуку щодо його удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень.** Під час дослідження на увазі стали роботи авторства таких вчених: Л. Баєва,

В. Курило, Л. Міщенко, Р. Миронюк, О. Музичук, Т. Наливайко, В. Пилипчук, О. Світличний, О. Юнін, у наукових збірках яких висвітлено поняття, зміст громадського контролю.

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження виступає аналіз норм національного законодавства, а також доктринальних напрацювань з проблематики громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із таких важелів впливу на правоохоронні органи є здійснення контролю, здійснення якого є неможливим без нормативно-правового забезпечення. На участь суспільства в громадському контролі мова йде у спеціальних законодавчих актах, що регулюють діяльність правоохоронних органів. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII, вказує, що у сферах національної безпеки і оборони здійснюється демократичний цивільний контроль, який законодавець визначає як 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 і 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.

Р. Миронюк вважає, що за сутністю та змістом громадський і цивільний контроль ототожнюються і являють собою систему заходів, здійснюваних з ініціативи та спрямованих на поліпшення якості розроблених, прийнятих і реалізованих владних рішень, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади [2, с. 18].

Враховуючи, що до сектору безпеки і оборони входять правоохоронні та інші державні органи, законодавець надав можливість громадянам здійснювати громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів. Інші законодавчі акти також надають можливість забезпечити реалізацію впливу громадян на реалізацію повноважень правоохоронними органами. Мова в першу чергу йде про Закони України: «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР; «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI; «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI. До нормативних актів, що сприяють участі громадськості у здійсненні контролю, їх участі у формуванні та реалізації державної політики варто віднести постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 р. № 976 та постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996.

Варто зазначити, що серед науковців не існує одностайної думки щодо громадського контролю та його складових. Науковці визначають громадський контроль як публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності та самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [3, с. 22]. Та як важливу форму реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [4, с. 206].

Т. Наливайко наголошує на особливому значенні громадського контролю як ефективного інструменту механізму впливу в усіх сферах життєдіяльності суспільства з урахуванням прискореного розгортання глобалізаційних процесів та акцентує особливу увагу на пріоритети функціонування та розвитку українського суспільства, які зумовлюють зміст і спрямованість інституту громадського контролю [5, с. 11]. Поряд із вищезазначеним, існують правові механізми та процедури за допомогою яких громадськість може суттєво впливати на управлінську діяльність будь-якого правоохоронного органу. Зокрема, Л. Баєва та М. Щербина громадський контроль над правоохоронними органами визначають як процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності [6, с. 135].

Передусім, здійснення громадського контролю впливає із базового законодавства, яке регулює діяльність конкретного правоохоронного органу. Ураховуючи відсутність законодавчого визначення поняття «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю правоохоронного органу» та неоднорідність поглядів науковців щодо здійснення громадського контролю, постає питання про необхідність дослідження окремих законодавчих актів.

Зокрема, питання громадського контролю щодо діяльності Служби безпеки України викликає занепокоєння серед громадян. Це спонукало Український інститут з прав людини, Рух суспільних ініціатив, Центр Громадянських Свобод, Експертний центр з прав людини, звернутися із спільною заявою, оскільки проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності СБУ (реєстр. № 3196), який визначено як невідкладний. У вказаному законопроекті фактично запропонована нова редакція Закону України «Про Службу безпеки України», а у статті 51 законопроекту, яка визначає участь громадськості у здійсненні демократичного цивільного контролю за діяльністю Служби безпеки України, містяться норми, що мають здебільшого відсильний характер. У законопроекті взагалі не запропоновано реальних механізмів здійснення громадського контролю за діяльністю Служби, можливості проведення консультацій з громадськістю, залучення громадян до конструктивного діалогу та партнерства, участі громадськості в процесі прийняття рішень, формуванні та реалізації державної політики у сфері державної безпеки [7].

Ігнорування громадського контролю над службовими праводносинами сектору національної безпеки і оборони, правоохоронними органами може призвести до втрати суспільством важелів впливу на владу, грубого порушення прав і свобод громадян, свавілля правоохоронних органів, їх політизації та обслуговування певних політико-олігархічних кланів, втрати незалежності функціонування судової системи та її прямої залежності від виконавчої гілки влади. Зазначені чинники є дестабілізуючими факторами, чинниками погіршення національної безпеки держави і можуть призвести до втрати національних інтересів, порушення територіальної цілісності держави [8, с. 107].

Норми Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 р. № 2713-IV, також не визначають порядок здійснення громадського контролю, водночас в ст. 27 цього Закону зазначено, що контроль за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюється відповідно до закону. Таким законодавчим актом в першу чергу є Кримінально-виконавчий кодекс від 11.07.2003 р. № 1129-IV, ст. 25 якого регламентує участь громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених, а також здійснення громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань. Однак, ця стаття Закону має суттєві недоліки. Як зазначають науковці нормами цієї статті не охоплені громадським контролем й права, законні інтереси і свободи персоналу ДКВС України, який є невід'ємним суб'єктом процесу виконання – відбування покарань поряд із засудженими, тобто необхідність здійснення вказаного виду соціального моніторингу засуджених під час виконання кримінальних покарань можуть здійснювати громадські об'єднання (ч. 2 ст. 25 вказаного Кодексу), стан злочинності персоналу ДКВС України у сфері виконання покарань щорічно має негативні тенденції до збільшення кількісно-якісних показників з означеного питання [3, с. 123–140].

Утім, слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2022 р. №1314, затверджено «Положення про спостережні комісії», що

здійснюють громадський контроль за дотриманням прав, основоположних свобод та інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань в установах виконання покарань у взаємодії з громадськими об'єднаннями. Враховуючи, що до структури ДКВС України входять територіальні органи управління, підрозділи кримінально-виконавчої інспекції, установи виконання покарань та слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади та заклади охорони здоров'я, та зва-

жуючи на те, що Служба в Державній кримінально-виконавчій службі України є державною службою особливого характеру, пропонуємо Розділ III «Персонал Державної кримінально-виконавчої служби України» Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», доповнити нормами статей, які б визначали процедуру конкурсу для об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей осіб начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, відповідності їх посаді та подальшого просування по службі. З цією метою доцільно при Міністерстві юстиції України утворити комісію із залученням представників громадськості, метою комісії повинно стати визначення перспективи призначення особи на посаду начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України.

На важливість здійснення громадського контролю за діяльністю Державному бюро розслідувань вказує Розділ V Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 р. № 794-VIII, що має назву: «Особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань. Забезпечення прозорості діяльності Державного бюро розслідувань». З метою впливу громадськості на діяльність працівників ДБР України, для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників Державного бюро розслідувань утворюється Дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб. До складу Дисциплінарної комісії входять три особи, визначені Радою громадського контролю при Державному бюро розслідувань. Положення про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань, затверджено наказом від 06.01.2021 р. № 7. Згідно п. 14 Положення, основним завданням Дисциплінарної комісії є складання висновку про наявність чи відсутність в діях працівника ДБР дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення на підставі службового розслідування, що здійснює підрозділ внутрішнього контролю ДБР України.

З метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Державному бюро розслідувань, згідно ст. 28 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу.

Внаслідок вимоги суспільства у отриманні інформації про діяльність правоохоронних органів та контролю за ними в державі створено додатковий інструмент – інститут громадського контролю, який хоча і не входить до структури органів, проте є ланцюгом, що пов'язує законодавця у випадку з Радою громадського контролю при Державному бюро розслідувань.

Ми можемо з упевненістю стверджувати, що такі інституції стали частиною правоохоронної системи, а не лише надбудовою, якій не відомі аспекти діяльності органів правопорядку, ні люди які в них працюють, ані проблеми які потрібно вирішувати. В той же час вони не є професійними союзами, які лише представляють інтереси працівників у правовідносинах із роботодавцем. Органи громадського контролю дають не тільки можливість взаємодії із суспільством, а й є частиною органу правопорядку, члени таких організацій беруть участь у Дисциплінарних комісіях, які фактично в тому числі вирішують долю працівників, в той же час, хоча і представляючи інтереси суспільства виступають так званим запобіжником для працівників від певних зловживань. Прикладом такої моделі може стати надходження скарги від громадянина на слідчого або оперативного працівника та розгляд відносно останнього матеріалів дисциплінарного провадження на Дисциплінарній комісії, до складу якої входять члени ради.

У зв'язку із невідкладним запитом суспільства до Євроінтеграції та тим, що рух на шляху публічності був

настільки швидким законодавець або суб'єкт владних повноважень інколи не встигав «відшліфувати» до ідеалу власні нормативні акти та акти реагування, що призводило в майбутньому до проблем правозастосування окремих його норм.

Одним з виразів таких дій може слугувати невизначення діючими нормативно-правовими актами потреби в кваліфікації осіб що виступають кандидатами у члени таких рад. Наприклад, в Порядку формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань, хоча й визначено факт того, що член ради громадського контролю повинен мати досвід роботи за спеціальністю не менше 10 років, зовсім не вказано про те, яку саме спеціальність повинна мати така особа. Так, згідно п. п. 5 п. 6. Порядку формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань, затвердженого Указом Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020, до участі в конкурсі не допускається особа, яка не має вищої освіти та досвід роботи якої за спеціальністю менше 10 років. В той же час, ураховуючи те, що одним з етапів, які проходять особи, згідно п. п. 2 п. 4 даного Порядку існує відбір за результатами рейтингового інтернет-голосування, а тому є підстави вважати, що членами Ради можуть особи будь якої спеціальності, від столяра, кондитера, художника, іншого працівника, але не фахового спеціаліста, який має відповідного юридичного досвіду роботи по спеціальності, фахові знання таких членів Ради суттєво відрізняються від тих, що потребують такі Ради, особи яких зможуть кваліфіковано забезпечити «місток» між органами правопорядку і суспільством та відзвітувати перед останнім про результати такої діяльності.

Враховуючи викладене, на нашу думку, буде слушно акцентувати увагу на внесенні змін до підpunkту 5 пункту 6 Порядку формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань, затвердженого Указом Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020.

Щодо форм здійснення громадського контролю, то науковці то таких відносять соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їхніх проєктів, публікації у пресі, випуски на радіо, телебаченні, оприлюднення інформації в інтернет-мережі; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальності особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [9, с. 114].

При цьому варто звернути увагу, що для кожного конкретного правоохоронного органу існує правова модель здійснення громадського контролю за їх діяльністю, сформованих залежно від їх адміністративно-правового статусу, що у свою чергу одержує активізовані в нормативних актах процедури, порядок та форми здійснення контролю.

**Висновки.** Здійснене дослідження громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, вказує, що в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина, суспільних та державних інтересів, в Україні діє громадський контроль, який встановлює правові межі реалізації наданих міжнародним та вітчизняним законодавством прав громадян на здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Під громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів слід розуміти визначений законами України комплекс організаційно-правових заходів, що здійснюють громадяни, їх громадські об'єднання, діяльність яких спрямована на перевірку неухильного дотримання посадовими і службовими особами правоохоронних органів діяльності на основі й у відповідності з нормами права.

З метою усунення існуючих недоліків у здійсненні громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів необхідно: прийняти новий Закон України «Про Службу



безпеки України» в якому передбачити дієвий громадський контроль та звітність цього органу перед громадкістю; Розділ III «Персонал Державної кримінально-виконавчої служби України» Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» доповнити нормами статей в яких визначити процедуру конкурсу для об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей осіб начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, відповідності їх посаді та подальшого просування по службі. З цією метою доцільно при Міністерстві юстиції України утворити комісію із залученням представ-

ників громадкості, метою комісії повинно стати визначення перспективи призначення особи на посаду начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України; з метою усунення існуючих недоліків при формуванні Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань пропонуємо внести зміни до підпункту 5 пункту 6 Порядку формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань, затвердженого Указом Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020, який викласти у такій редакції: 5) не має вищої юридичної освіти та досвід роботи якої за спеціальністю менше 10 років.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія / О.П. Світличний. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
2. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монограф. Дніпро: Дніпропет. держ. ун-тет внут. справ. 2020. 134 с.
3. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика: навчальний посібник / В.А. Яценко, В.Г. Пилипчук, П.П. Богуцький, О.Д. Довгань, І.М. Доронін, О.В. Петришин; за заг. ред. В.Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса: Фенікс, 2020. 224 с.
4. Курило В.І., Світличний О.П. Сучасна парадигма діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія «Право». 2012. Вип.173. Ч. 2. С. 198–207.
5. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 17 с.
6. Баєва Л.В., Щербина М.Г. Сутність та правова природа громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 2. Ч. 2. С. 107–113.
7. Спільна заява щодо необхідності посилення громадського контролю за діяльністю СБУ. URL: <https://ccl.org.ua/claims/spil-na-zaiava-shchodo-neobkhdnos-ti-posylennia-hromads-koho-kontroliu-za-diial-nistiu-sbu/> (дата звернення 25.08.2023)
8. Столбовий В. Поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 106–110.
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова), В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.