

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БАСВА Л. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
(Національний університет
«Запорізька політехніка»)

ЩЕРБІНА М. Г.,

студентка VI курсу магістратури
юридичного факультету
(Національний університет
«Запорізька політехніка»)

УДК 342.5; 342.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.17>

**СУТНІСТЬ ТА ПРОВОА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ**

Статтю присвячено дослідженню правової природи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, вивченню контрольних повноважень за діяльністю правоохоронних органів. Досліджено особливості співпраці правоохоронних органів та громадськості. Визначено основні напрями організації громадського контролю над діяльністю правоохоронних органів.

Авторами з'ясовано, що громадський контроль над правоохоронними органами визначає процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності. Викладене свідчить про важливість подальшого формування правового механізму, здатного забезпечити оперативний вплив громадськості на діяльність правоохоронних органів.

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Громадський контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення. Категорія громадського контролю охоплює контроль громадян та їх добровільних об'єднань за здійсненням функцій представниками державного механізму. В цьому аспекті в сучасних умовах розбудови України як демократичної, правової держави та становлення розвинутого громадянського суспільства підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії.

Громадський контроль є формою соціальної активності громадян, безпосередньої участі громадян у відкритій політиці як сфері комунікацій влади й громадян.



Все це обумовлює необхідність дослідження громадського контролю, його правової природи, оскільки формування та становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства перш за все пов'язані зі створенням та застосуванням елементів взаємодії між суспільством та органами державної влади.

Ключові слова: *контроль, громадський контроль, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, контрольні повноваження.*

Baieva L. V., Shcherbina M. G. The essence and legal nature of public control on the activities of law enforcement authorities in Ukraine: general theoretical analysis

The article is devoted to the study of the legal nature of public control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine. The work is devoted to the study of control powers over the activities of law enforcement agencies. The peculiarities of cooperation between law enforcement agencies and the public are explored. The main directions of organization of public control over the activity of law enforcement agencies are identified.

The authors found that public control of law enforcement agencies determines the process of development of forms and methods of this activity, as well as tactical methods and methods of prevention and termination of offenses, if necessary to bring the perpetrators to justice. The above points to the importance of further developing a legal mechanism capable of ensuring the operational impact of the public on the activities of law enforcement agencies.

Public control, as a form of social control, is carried out by associations of citizens and individuals. As practice shows, public control is a function of civil society, so it is a way of involving the population in governing society and the state. It is an important form of democracy, because it enables the population to participate in public administration, in the resolution of state and public affairs, to actively influence the activities of public authorities and local self-government.

Public control is one of the instrumental factors of democratic state formation. The category of public control encompasses the control of citizens and their voluntary associations over the exercise of functions by representatives of the state mechanism. In this aspect, in the current conditions of Ukraine's development as a democratic, rule of law and the development of a developed civil society, the state's control over the society is a defining feature of democracy.

Public control acts as a form of social activity of citizens, direct participation of citizens in open politics as a sphere of communication between the authorities and citizens. All this necessitates the study of public control and its legal nature, since the formation and formation of the rule of law and civil society in Ukraine are first and foremost related to the creation and application of elements of interaction between society and public authorities.

Key words: *control, public control, law enforcement, law enforcement, control powers.*

Вступ. Одним з найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення контролю і, як наслідок, ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні процес контролю ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла населенню.

В умовах реформування правової системи України особливої актуальності набувають дослідження всіх елементів, що формують основу демократичної, соціальної, правової держави. Формування в Україні демократичної, правової, соціальної держави є можливим лише за умов наявності базових сфер соціальної життєдіяльності, взаємного контролю суб'єктів



громадянського суспільства та держави, тому в юридичній літературі останнім часом все більше уваги приділяється розгляду громадського контролю, дослідженню сутності та правової природи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, М. Вітрук, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Ключев, А. Комзюк, О. Кузьменко, Т. Наливайко, Т. Панченко, С. Шестак. Зазначені науковці заклали фундамент у розуміння громадського контролю, однак у юридичній літературі деякі питання залишаються досить нерозкритими. Все це обумовлює актуальність дослідження громадського контролю, що характеризується взаємодією між суспільством та органами державної влади, відкритістю органів державної влади для громадянського суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є концептуальний аналіз правової природи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Результати дослідження. Громадський контроль є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян в управлінні державними справами. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та органи державної влади залежить рівень демократичності тієї чи іншої країни. Він сприяє реальній появі у неї тих ознак правової держави, які припускають рівність особи й державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення. Громадський контроль є засобом саморегуляції громадської життєдіяльності, що за допомогою прийнятних у суспільстві соціальних цінностей та норм забезпечує впорядковане формування всіх його компонентів.

Отже, дослідження громадського контролю слід розпочати з розуміння поняття «контроль». Етимологічно термін «контроль» походить від французького слова «controle», що означає перевірку, спостереження задля перевірки. У словниках та енциклопедичних довідниках слово «контроль» тлумачиться як «перевірка» або «спостереження задля перевірки»; «облік діяльності кого-, чого-небудь», «нагляд за чимось» [1, с. 451; 2, с. 256; 3, с. 271]. У словнику В. Даля наводиться таке визначення контролю: облік, перевірка рахунків, звітності [4, с. 401]. За словником російської мови С. Ожегова контроль – «это проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью и т. д.» [5, с. 268]. У Великому юридичному енциклопедичному словнику слово «контроль» тлумачиться як складова частина управління об'єктами й процесами задля перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проєктами, угодами; контроль над об'єктом, реальна влада, зосередження прав управління об'єктом в одних руках [6, с. 260]. Отже, поняття контролю у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. Крім того, термін «контроль» можна розглядати як перевірку, а також спостереження задля перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Це визначення найбільше відповідає юридичному змісту контролю як форми реалізації повноважень державних структур, що виявляється в конкретній контрольній діяльності [7, с. 11]. Таким чином, контроль розглядається як перевірка чогось, нагляд задля перевірки.

Як відомо, розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин, а саме державний і громадський контроль. За співвідношенням державного та громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі: авторитарний чи демократичний [8, с. 10]. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень. Державний контроль має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень та необхідною умовою їхнього реального виконання. Державний контроль забезпечується органами державної влади, а саме законодавчої, виконавчої та судової, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю. Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою



формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення. Категорія громадського контролю охоплює контроль громадян та їх добровільних об'єднань за здійсненням функцій представниками державного механізму. В цьому аспекті в сучасних умовах розбудови України як демократичної, правової держави та становлення розвинутого громадянського суспільства підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії.

С. Шестак, досліджуючи сутність недержавного контролю, зазначає, що категорія «контроль» є родовим поняттям відносно таких термінів, як «нагляд», «аудит», «моніторинг», «контролінг», «ревізія», «цензура» [9, с. 8]. Отже, є обґрунтованим розуміння контролю як перевірки, спостереження тощо.

В юридичній літературі контроль розглядається по-різному, відповідно, в це поняття вкладається особливий зміст. Саме наявність таких різних поглядів на контроль дає підстави стверджувати, що він є багатоплановим і багатогранним правовим та соціальним явищем. Однак у юридичній науці немає однозначного та чіткого визначення терміна «громадський контроль».

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, громадський контроль передбачає втілення в життя взаємодії між суспільством та органами державної влади, їх співпрацю у вирішенні питань загальнодержавного значення.

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають соціальні послуги. Звідси випливає, що провідним суб'єктом громадського контролю є різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів [10, с. 273–274], а також безпосередньо окремі громадяни.

Т. Наливайко вважає, що громадський контроль детермінується формами державного управління, політичною системою, рівнем історичного, суспільно-політичного, морального, правового, економічного, соціально-культурного розвитку суспільства [8, с. 12]. Існує розуміння громадського контролю як механізму саморегуляції в соціальних системах (групах, колективах, організаціях, суспільстві загалом), що здійснює її за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного тощо) регулювання поведінки людей [11, с. 124]. В цьому визначенні перш за все вбачається соціальне призначення контролю, що характеризується механізмом регуляції поведінки людей, спрямованим на те, щоби домогтися неухильного виконання суспільними інститутами законів, що регулюють важливі суспільні відносини, забезпечити захист прав людини та громадянина.

Громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль), недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ). Таким чином, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства. Громадський контроль може бути спрямований на органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб задля створення надійного механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Розгляд наукових підходів до визначення терміна «громадський контроль» дає змогу його визначити як суспільне явище, за якого громадянське суспільство бере безпосередню участь у вирішенні питань державного значення, контролює їх вирішення, виявляє та припиняє різні види зловживання владою, вносить свої пропозиції щодо вдосконалення соціальної та правової системи, створює сприятливі умови для формування правової держави



та громадянського суспільства, тобто громадський контроль є важливим елементом, що сприяє створенню сприятливих умов для встановлення та збереження стабільності й ефективності суспільної життєдіяльності у правовій державі.

Невід'ємною умовою демократії є громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів, які захищають життя, здоров'я, права й свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань. Звідси випливає, що громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів є невід'ємним елементом правової держави та громадянського суспільства.

Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів, які Україна ратифікувала, дає підстави стверджувати, що загалом у країні існує правова основа, необхідна для функціонування системи громадського контролю над правоохоронними органами. Так, відповідно до ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Отже, наведена конституційна норма передбачає реалізацію громадянським суспільством контролю за органами державного управління, діяльністю управлінського апарату й посадових осіб, зокрема за діяльністю правоохоронних органів у зазначеній сфері.

Крім того, вимоги внутрішнього законодавства до забезпечення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами закріплені головним чином у двох базових Законах, прийнятих 19 червня 2003 р., а саме у Законах «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Конституційні засади та положення базових законів конкретизовані у статусних та галузевих законодавчих актах, що стосуються діяльності правоохоронних органів (спеціалізоване законодавство).

Відповідно до Закону України «Про демократичний громадський контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» демократичний громадський контроль є комплексом вжитих відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності та відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

Аналізуючи Закон України «Про громадські об'єднання», можемо зробити висновок, що контрольні повноваження за діяльністю правоохоронних органів громадські об'єднання реалізують під час представлення й захисту своїх законних інтересів та законних інтересів своїх членів (учасників) у правоохоронних органах; участі у формуванні правоохоронної політики; проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо); одержання від правоохоронних органів інформації, необхідної для реалізації їх цілей і завдань; направлення звернень до правоохоронних органів; поширення інформації та пропагування своїх ідей і цілей; заснування засобів масової інформації.

Сутність громадського контролю полягає в тому, що завдяки такому контролю можна говорити про становлення громадянського суспільства, у якому вільно розвиваються суспільні рухи, громадські організації, партії, наявна громадська думка. Громадський контроль сприяє обмеженню надмірної централізації влади, взаємодії між більшістю та меншістю, відіграє значну роль у наданні стійкості суспільній системі, реалізації в ній позитивних змін, сприяє соціалізації особистості, засвоєнню нею суспільних норм і цінностей, виробленню у громадян високої відповідальності, формуванню у них здібності до самоконтролю [12, с. 301–302].

Отже, громадський контроль передбачає участь громадянського суспільства у вирішенні питань державного значення, виявленні та припиненні різних видів зловживання владою, тобто громадський контроль сприяє створенню сприятливих умов для формування правової держави та громадянського суспільства.

Для змістовного з'ясування правової природи громадського контролю необхідним є розгляд його ознак, що дають змогу розкрити сутність громадського контролю. Так, громадський контроль має деякі специфічні риси, які виокремлюють його як самостійне явище. До таких особливостей недержавного контролю належать такі.



1) Диспозитивний характер контролю. Для суб'єктів громадянського суспільства контроль є правом, проявом активної громадянської позиції, негативним ставленням до будь-яких порушень законності й правопорядку. Здійснення контролю над владою може бути визнане моральним обов'язком громадян, але не правовим, тобто громадянський контроль не є обов'язковим.

2) Рекомендаційний характер результатів контролю. Рішення, прийняті суб'єктами недержавного контролю, результати проведених ними перевірок зазвичай не є обов'язковими для безпосереднього виконання, вони можуть розглядатися як сигнал, інформація, необхідна для відповідної реакції з боку компетентних державних органів.

3) Відсутність у суб'єктів недержавного контролю права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних органів. Суб'єкти недержавного контролю є обмеженими у своїй діяльності, оскільки перш за все вони мають попередити злочинні діяння та скоординувати державні контрольні органи на усунення цих порушень.

4) Найважливішим компонентом недержавного контролю є громадська свідомість, громадська думка, що складаються внаслідок оцінювання діяльності держави в особі її органів та посадових осіб.

5) Суб'єкти недержавного контролю, виконуючи свої повноваження, мають особистий інтерес, тобто суб'єкти недержавного контролю відстоюють перш за все власний інтерес.

6) Суб'єкти недержавного контролю можуть розвиватися взагалі без участі і навіть всупереч бажанню правлячої еліти як протипага державі у вигляді незалежних громадських організацій, масових рухів, неурядових засобів масової інформації.

Громадському контролю притаманні такі особливості, як диспозитивний та рекомендаційний характер; відсутність у його суб'єктів права втручання у оперативну діяльність підконтрольних органів; широкий арсенал інституціалізованих та неінституціалізованих форм контрольної діяльності; відсутність принципу ієрархічності у побудові системи суб'єктів контролю; орієнтація на додержання норм не лише чинного законодавства, але й інших загальнообов'язкових правил (моральних та корпоративних норм, звичаїв та традицій); сприяння соціалізації суб'єктів громадянського суспільства. Найважливішим його компонентом є не владний примус, а громадська думка, що є однією з умов легітимності державних інституцій.

Основними напрямками організації громадського контролю над діяльністю правоохоронних органів є доведення до населення змісту програм, ініціатив, окремих напрямів діяльності правоохоронних органів, перш за все, щодо дотримання прав людини та громадянина; забезпечення проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, а також вжиття заходів для своєчасного повернення таких дітей у сім'ї та навчальні заклади за місцем проживання; активізація роботи в напрямі відновлення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону шляхом їх матеріально-технічного забезпечення; проведення спільних нарад, семінарів, конференцій, засідань за «круглим столом», заходів за участю громадськості та правоохоронних органів з актуальних проблем боротьби зі злочинністю незаконною міграцією, пошуку шляхів їх вирішення та механізму взаємодії; проведення моніторингу оцінювання діяльності правоохоронних органів, який має ґрунтуватись на результатах аналізу основних статистичних показників, вивчення громадської думки, якісної характеристики стану боротьби з правопорушеннями у сфері громадського порядку; громадське обговорення питань ефективності роботи правоохоронних органів; впровадження практики залучення представників громадськості до формування державної політики у сфері забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, проведення профілактично-роз'яснювальної роботи; утворення громадських рад та колегій при всіх правоохоронних органах; вжиття заходів щодо забезпечення підвищення рівня правової освіти населення тощо.

Серед основних чинників впливу на формування негативної громадської думки про діяльність правоохоронних органів, що зумовлює атмосферу недовіри до правоохоронної системи в Україні, слід виділити високий рівень корумпованості органів внутрішніх справ, перевищення окремими співробітниками міліції своїх службових повноважень, тортури у міліції, співробітників міліції тощо, що формує негативні оціночні судження пересічних громадян; орієнтація діяльності міліції переважно на захист вищих прошарків суспільства



та власних відомчих інтересів, що не відповідає суспільному запиту; низький рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення правоохоронних органів.

Отже, громадський контроль над правоохоронними органами визначає процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності. Низька оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів стає складовою частиною загальної кризи довіри суспільства до всіх інститутів влади. Все це сприяє активізації впливу громадськості на систему правоохоронних органів.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що громадський контроль є потужним фактором залучення громадськості до процесів демократичного державотворення. Громадський контроль над правоохоронними органами визначає процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності. Низька оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів стає складовою частиною загальної кризи довіри суспільства до всіх інститутів влади. Все це сприяє активізації впливу громадськості на систему правоохоронних органів.

Основним завданням громадського контролю є підвищення ефективності функцій відкритої політики, взаємодії держави та громадянського суспільства. Громадський контроль виступає як форма соціальної активності громадян, безпосередня участь громадян у відкритій політиці як сфері комунікацій влади й громадян. Все це обумовлює необхідність дослідження громадського контролю, його правової природи, оскільки формування та становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства перш за все пов'язані зі створенням та застосуванням елементів взаємодії між суспільством та органами державної влади. Надійний механізм громадського контролю над правоохоронною діяльністю сприяє розвитку та становленню демократичних засад держави.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
2. Словарь иностранных слов: словарь. 18-е изд., стереотип. Москва : Русский язык, 1989. 624 с.
3. Словник української мови : в 11 т. / уклад. В. Винник, В. Градова та ін. Т. IV. Київ : Наукова думка, 1973. 830 с.
4. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 2 : И–О. Москва : Русский язык, 1979. 779 с.
5. Ожегов С. Словарь русского языка. 18-е изд. Москва : Русский язык, 1972. 847 с.
6. Большой юридический энциклопедический словарь. Москва : Книжный мир, 2003. 720 с.
7. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка, 2004. 302 с.
8. Наливайко Т. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2010. 18 с.
9. Шестак С. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2009. 19 с.
10. Панченко Т. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія. Полтава, 2009. 288 с.
11. Краткий словарь по социологии / под. общ. ред. Д. Гвишиани, Н. Лапина. Москва : Прогресс, 2001. 479 с.
12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. 748 с.

