

ГОЛОДНИК Ю. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінальної юстиції
(Державний податковий університет
України)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.4.31>

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються ключові концептуальні позиції щодо ролі публічного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Важливу роль у демократичній трансформації відносин між посадовими і службовими особами правоохоронних органів відіграє публічний контроль, що здійснюється у різноманітних формах, широким колом уповноважених законодавством суб'єктів, які здійснюють публічний контроль відповідно до встановлених законом процедур, в межах якого здійснюється громадський та державний контроль, метою якого є недопущення порушення суб'єктивних прав особи, своєчасне забезпечення охорони та захисту прав та законних інтересів громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб. На підставі доктринальних думок та чинного законодавства висвітлюються розуміння поняття «публічний контроль». Наголошується, що публічний контроль за діяльністю правоохоронних органів, діяльність яких за період становлення незалежності зазнала суттєвих змін, займає чільне місце в діяльності правоохоронних органів. Здійснюючи повсякденно правоохоронну та правозастосовну діяльність правоохоронні органи постійно перебувають у полі зору громадян, їх об'єднань суспільства і держави, а здійснений контроль за їх діяльністю виступає дієвим засобом впливу на їх діяльність, зобов'язує їхніх посадових та службових осіб діяти відкрито і прозоро, керуватися принципами верховенства права і законності, слугує публічним та приватним інтересам.

Висвітлюються основні положення щодо здійснення громадського та державного контролю за діяльністю правоохоронних органів. На цій підставі проаналізовано наукові думки та вітчизняне законодавство. Акцентується увага на суб'єктах здійснення громадського та державного контролю. Звертається увага, що відсутність законодавчого визначення поняття громадський та публічний контроль породжує численні й неоднозначні дискусії з приводу здійснення публічного контролю за діяльністю правоохоронних органів та надано авторське визначення поняття «публічний контроль за діяльністю правоохоронних органів».

Ключові слова: правоохоронні органи, законодавство, громадкість, суспільство, публічний контроль, нагляд, верховенство права.

Holodnyk Yu. M. Public control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine

The article examines key conceptual positions regarding the role of public control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine. An important role in the democratic transformation of relations between officials and officials of law enforcement bodies is played by public control, which is carried out in various forms by a wide range of subjects authorized by law, who carry out public



control in accordance with the procedures established by law, within which public and state control is carried out. the purpose of which is to prevent the violation of the subjective rights of a person, timely protection and protection of the rights and legitimate interests of citizens, rights and legitimate interests of legal entities. On the basis of doctrinal opinions and current legislation, the understanding of the concept of «public control» is highlighted. It is emphasized that public control over the activities of law enforcement agencies, whose activities have undergone significant changes during the period of independence, occupies a prominent place in the activities of law enforcement agencies. Carrying out everyday law enforcement and law enforcement activities, law enforcement agencies are constantly in the field of view of citizens, their associations, society and the state, and the control over their activities acts as an effective means of influencing their activities, obliges their officials and officials to act openly and transparently, to be guided by the principles of the rule of law and legality, serves public and private interests.

The main provisions regarding the implementation of public and state control over the activities of law enforcement agencies are highlighted. On this basis, scientific opinions and national legislation were analyzed. Attention is focused on subjects of public and state control. Attention is drawn to the fact that the lack of a legislative definition of the concept of public and public control gives rise to numerous and ambiguous discussions about the exercise of public control over the activities of law enforcement agencies, and the author's definition of the concept of «public control over the activities of law enforcement agencies» is provided.

Key words: law enforcement agencies, legislation, public, society, public control, supervision, rule of law.

Вступ. 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]. Наведена теза в повній мірі стосується й публічного контролю за діяльністю правоохоронних органів, діяльність яких за період становлення незалежності зазнала суттєвих змін, де публічний контроль та нагляд займає чільне місце в діяльності правоохоронних органів. Здійснюючи повсякденно правоохоронну та правозастосовну діяльність правоохоронні органи постійно перебувають у полі зору громадян, їх об'єднань, суспільства і держави, а здійснений уповноваженими суб'єктами, контроль виступає дієвим засобом впливу на правоохоронні органи, їхніх посадових та службових осіб, спонукає правоохоронні органи діяти відкрито і прозоро, керуватися основними законодавчими принципами у своїй діяльності, слугує публічним та приватним інтересам.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття особливостей впливу публічного контролю на діяльність правоохоронних органів та їхніх посадових і службових осіб та його роль у забезпеченні принципів верховенство права та законності правоохоронними органами України.

Результати дослідження. В юридичній енциклопедії термін «публічний» розкривається через словосполучення «публічна влада» (суспільно-політична влада, народовладдя) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади) [2, с. 196–198]. Саме тому, французькі дослідники Р. Давіда, К. Жоффре Спиноза зазначають, що публічний контроль є обов'язковою умовою формування громадянського суспільства, а тому нагляд громадян за діями влади є запорукою її ефективності та результативності. На їх думку зміст поняття публічного контролю доцільно вкладати такі елементи та норми, які регулюють стосунки між людьми у сфері їх права на здійснення нагляду за діяльністю соціальних інститутів [3, с. 64].



Наведені думки вказують, що в сучасних умовах діяльність правоохоронних органів є неможливою без здійснення публічного контролю, який виступає певною домовленістю між державою, її державними органами та громадянським суспільством, які взяли взаємні суспільні зобов'язання. Це пов'язане із тим, що «вічне й невинне бажання дедалі більшої та більшої влади, бажання, яке припиняється лише зі смертю» свідчить, що влада, зокрема політична, яку отримує будь-який індивід, природно та поступово набуває безмежного характеру [4, с. 7].

На важливість здійснення публічного контролю звертається увага в Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII, який вказує, що у сферах національної безпеки і оборони здійснюється цивільний контроль, громадський нагляд та контроль, який здійснюється: Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, судовий контроль [5].

Як бачимо, законодавець в межах цього закону, по-перше, розмежував на два самостійних види контролю, цивільний контроль від громадського нагляду, та власне на державний контроль, по-друге здійснив класифікацію контролю. Водночас, вказані в законі види контролю охоплюються публічним контролем.

З цього приводу є слушною позиція італійського науковця Р. Претто, який наголосив на тому, що публічний контроль розглядається у співвідношенні з проблемою громадського обов'язку, який має зводитися до забезпечення публічності діяльності відповідних гілок державної влади. Важливу роль публічний контроль відіграє у нагляді за діяльністю законодавчої влади, яка має гарантувати громадянам не лише справедливий розгляд справ у судах, а й відкритість і прозорість формування та реалізації законодавчих ініціатив. Одним словом, влада має бути постійно підзвітною перед своїми громадянами, в цьому і є сутність публічного контролю [6, с. 27].

До цього варто додати, що в науці адміністративного права найбільш часто пропонуються такі класифікації контролю: а) залежно від суб'єкта, що здійснює контроль в системі державного управління, виділяють такі види контролю: 1) парламентський; 2) президентський; 3) урядовий; 4) контроль з боку державних органів виконавчої влади; 5) контроль з боку місцевих органів виконавчої влади; 6) контроль з боку органів судової влади; 7) контроль з боку органів місцевого самоврядування; 8) громадський контроль [7, с. 526].

Фактично, здійснена науковцями класифікація видів здійснення контролю, відображена вказані в Законі України «Про національну безпеку України».

Варто звернути увагу, що в юридичній науці існують різні думки стосовно поняття «публічний контроль» із боку суб'єктів його здійснення. Зокрема, С. Стеценко класифікує контроль на два основних види – державний і громадський [8, с. 193]. Схожої думки дотримується А. Буханевич, який ключовим елементом публічного контролю розглядає участь громадськості [9, с. 18]. В. Кравчук серед видів публічного контролю виділяє державний контроль; громадський контроль; муніципальний контроль; міжнародний контроль [10, с. 212].

Враховуючи, що до сектору безпеки і оборони входять правоохоронні органи, законодавець Законом України «Про національну безпеку України» надав можливість здійснювати різні види публічного контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Поміж різного виду здійснення контролю в системі органів публічної влади України здійснюється громадський контроль та громадський нагляд. Основою громадського контролю виступає достовірна й об'єктивна інформація про діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів публічної влади та господарювання, що стосується ефективності управління, формування та використання суспільних ресурсів/цінностей, яка розглядається в контексті законності, достовірності, доцільності та результативності [11, с. 45].

Громадський контроль на думку О. Курила та О. Світличного, є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [12, с. 206]. Здійснюючи дослідження громадського контролю над діяльністю Національної поліції України, як одного із правоохоронних органів, на думку О. Поклад,



громадський контроль – 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 [13, с. 143]. О. Музичук, суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні класифікує як організаційний зв'язок з підконтрольним об'єктом, за допомогою якого їх об'єднати у три групи: зовнішні; внутрішні; комплексні. За предметом контролю діяльність суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів також об'єднує їх у три групи [14, с. 96–97].

Що стосується громадського нагляду за діяльністю правоохоронних органів, то для прикладу, Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI, надає право: громадським об'єднанням звертатися у порядку, визначеному законом, до органів публічної влади, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень [15].

Ураховуючи відсутність законодавчого визначення поняття «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю правоохоронного органу» та неоднорідність поглядів науковців щодо здійснення громадського контролю, слід звернути увагу, занадочкі акти, що регулюють діяльність правоохоронних органів визначають порядок та процедуру здійснення громадського контролю. Для прикладу, розділ VIII Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII (статті 86–90-1) розкриває порядок та процедуру здійснення громадського контролю, а також особливості його здійснення громадського контролю під час дії воєнного стану [16]. З приводу здійснення такого виду контролю В. Василенко зауважує, що «його реалізація відбувається ситуативно, по волі суб'єкта, метою якого є забезпечення, захист або відновлення порушених прав та законних інтересів безпосередньо поліцією або третіми особами; незважаючи на широкий зміст досліджуваного виду контролю, форми його реалізації є усіченими. Однією з основних є отримання публічної інформації від Національної поліції з відповідних питань. Специфічною формою контролю є звернення до суду з метою оскарження управлінсько-владних дій посадових осіб [17, с. 30–31].

Висловлена думка також стосується й інших правоохоронних органів, разом з тим, поряд із здійсненням громадського контролю, здійснюється і державний контроль за діяльністю правоохоронних органів. З приводу державного контролю В. Авер'янов стверджував, що контроль – це вид державної діяльності, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Він є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство загалом, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, та діяльність її органів [18, с. 135].

Одним із об'єднуючих видів державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є парламентський контроль. Який на слушну думку О. Майданник охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства і держави, стратегічні напрямки діяльності всіх органів державної влади [19, с. 24].

Парламентський контроль за діяльністю правоохоронних органів може здійснюватися як Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист, так і при здійсненні комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, передбачених Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР, заходів з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання цими органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина [20]. Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України



дев'ятого скликання» від 29.08.2019 р. № 19-IX, у ВРУ діє Комітет з питань правоохоронної діяльності, до видання якого, зокрема відноситься стратегія функціонування правоохоронної системи України, здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури, поліції, Національної гвардії, прикордонної служби, Державного бюро розслідувань та інших правоохоронних органів [21].

Що стосується Президентського контролю за діяльністю правоохоронних органів, О. Музичук пропонує визначити його як один із видів державного контролю, що здійснюється Президентом України як безпосередньо під час реалізації ним нормотворчих та установчих повноважень, так і за допомогою спеціально утворених ним органів (підрозділів, служб) з перевірки дотримання правоохоронними органами чинного законодавства, якості виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих повноважень [22, 160–161].

Чинне законодавство надає широкі повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів Президенту України. На контрольні повноваження Президента України, об'єктом яких є правоохоронні органи України, наприклад, вказують норми Закону України «Про національну безпеку України» [5], відповідно до положень якого керівництво у сферах національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України здійснює Президент України, який може здійснювати контроль особисто, а також через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України, відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР, функціями Ради національної безпеки і оборони України є координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [23].

Важливе місце серед органів державної виконавчої влади, які наділені повноваженнями щодо здійснення державного контролю за діяльністю правоохоронних органів, посідає Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади, який згідно ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України», відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України, забезпечує цивільний контроль за діяльністю Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України, а також центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України правоохоронні органи [5]. Таким правоохоронним органом є Бюро економічної безпеки України, яке відповідно до положень Закону України «Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-IX, є центральним орган виконавчої влади, виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, а Директор Бюро економічної безпеки України щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України про діяльність Бюро економічної безпеки України за попередній календарний рік [24].

Судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів є одним із видів державного контролю, метою якого є своєчасне забезпечення охорони та захисту прав та законних інтересів громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, у разі оспорюваних та порушення суб'єктивних прав особи. Судовий контроль може здійснюватися судами загальної юрисдикції під час адміністративних, кримінальних, цивільних та господарських справ, а також під час розгляду справ за адміністративні правопорушення. Наприклад, під час розгляду адміністративних справ, предметом яких є управлінські правовідносини у різних сферах, суд приймає рішення про законність або незаконність того чи іншого управлінського акта, а в ряді випадків поновлює законність з моменту прийняття ним рішення. Суд у цьому випадку виконує функцію органу державного управління. Судові рішення або скасовують,



або змінюють незаконні акти органів виконавчої влади (їх посадових осіб), або ж не визнають юридичної сили за такими, що суперечать закону [25, с. 49].

На важливість судового контролю вказується в Рішенні Конституційного Суду України № 16-рп/2009 у справі № 1-17/200930, зазначено, що судовий контроль за правомірністю порушення кримінальної справи є дієвою гарантією прав і свобод людини і громадянина, що забезпечує реалізацію права особи на судовий захист та не допускає зловживань з боку посадових та службових осіб правоохоронних органів [26].

Отже, відсутність законодавчого визначення поняття громадський та публічний контроль породжує численні й неоднозначні дискусії з приводу здійснення публічного контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного можна дійти висновку, що публічний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні здійснюється у різноманітних формах, широким колом уповноважених суб'єктів, які здійснюють публічний контроль відповідно до встановлених законом процедур, в межах якого здійснюється громадський та державний контроль, метою якого є недопущення порушення суб'єктивних прав особи, своєчасне забезпечення охорони та захисту прав та законних інтересів громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Під публічним контролем за діяльністю правоохоронних органів слід розуміти визначену систему організаційно-правових форм забезпечення прав і свобод людини, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, що виражається у здійсненні суб'єктами контролю комплексу дій, процедур, заходів, з метою встановлення визначених законодавством порушень посадовими і службовими особами правоохоронних органів.

Список використаних джерел:

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. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. Енцикл.», 2003. Т. 5: П-С. 398 с.
3. Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М., 1999. 611 с.
4. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. Київ. Дух і літера, 2000. 609 с.
5. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
6. Буханевич А. Публічний контроль у контексті сучасних дослідницьких підходів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 1. С. 25–32.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. 3-є вид., перероб. та доп. Київ: Атіка, 2011. 624 с.
9. Буханевич А.І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. держ. упр. К., 2010. 22 с.
10. Кравчук В.М. Публічний контроль у державі. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 210–215.
11. Обушна Н. Публічний аудит як модернізаційний механізм державного управління в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 1. С. 41–48.
12. 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.



13. Поклад О.В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.
14. Музичук О.М. Особливості громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави»: матеріали наук.-практ. конф. (Харків. 10 квітня 2012 р.)/МВС України, Харк. нац. Ун-т внутр. справ. Х.: ХНУВС, 2012. С. 96–98.
15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
16. Про національну поліцію: Закон України від 02.07. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
17. Василенко В.М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції: автореф. дис. ... док. юрид. наук. Харков, 2021. 42 с.
18. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.
19. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук. К., 2008. 39 с.
20. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
21. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст.147.
22. Музичук О.М. Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2 (65). С. 156–162.
23. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 35. Ст. 237.
24. Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 23. Ст. 197.
25. Арато Є., Коен Д. Відродження, занепад і реконструкція громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1. С. 68–79.
26. Справа № 1-17/200930: Рішення Конституційного Суду України від 30.06.2009 р. № 16-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09#Text>

