

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПОНЯТТЯ
ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT OF THE CONCEPT
OF PUBLIC CONTROL OVER POLICE ACTIVITIES**

В дослідженні розглядаються питання визначення понять «контроль», «нагляд», «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України» тощо. Зазначається, що висвітлення категоріальних питань стосовно громадського контролю викликає складність з ряду об'єктивних причин, оскільки контроль як поняття є достатньо поширеним у різних науках, не лише адміністративного права й правових науках загалом, в теорії державного управління, менеджменті, філософії, політології тощо, тому відповідно існує багато підходів до його трактування (в науковій літературі існують визначення адміністративного контролю, контролю за органами виконавчої влади, контролю за діяльністю публічних адміністрацій, суспільного контролю, державного контролю). Зазначено, що не існує серед дослідників єдності щодо понять «контроль» та «нагляд» (серед позицій дослідників виділяються три основні групи: дослідники, які отожднюють в адміністративному праві категорії контролю і нагляду; дослідники, що вважають нагляд різновидом контролю; дослідники, які розглядають контроль і нагляд незалежними і відмінними категоріями, самостійними формами юридичної діяльності). Акцентується увага на тому, що в законодавстві, як і серед дослідників, ситуація з поняттям «громадський контроль» ідентична ситуації із категоріями «контроль» та «нагляд», «громадський контроль» відповідно має безліч різних трактувань. Дослідники класифікують зміст поняття громадського контролю у широкому та вузькому значеннях. Дослідники-прихильники «вузького» тлумачення поняття вбачають громадський контроль лише у формі подання громадянами звернень до органів державної влади (скарги, заяви, запити або пропозиції), або аналогічними колективними зверненнями зі сторони громадських організацій, представницьких органів трудових колективів, профспілками. Представники «широкого» розуміння змістом такого контролю вважають публічну перевірку діяльності публічних адміністрацій, органів державної влади громадянами, об'єднаннями громадян на відповідність поставлених завдань і досягнутих результатів, зазначений контроль спрямований корегувати діяльність публічної адміністрації або органу державної влади, мети і цілей їх діяльності. Наводяться думки дослідників на визначення «громадського контролю за діяльністю Національної поліції України». На основі проаналізованої літератури наводиться авторське бачення поняття громадського контролю за діяльністю поліції як категорії адміністративного права.

Ключові слова: *контроль, нагляд, громадський контроль, усунення недоліків, підконтрольність.*

The study examines the definition of the terms "control", "supervision", "public control", "public control over the activities of the National Police of Ukraine", etc. It is noted that the coverage of categorical issues regarding public control causes difficulty for a number of objective reasons, since control as a concept is quite common in various sciences, not only administrative law and legal sciences in general, in the theory of public administration, management, philosophy, political science, etc., therefore accordingly, there are many approaches to its interpretation (in the scientific literature there are

definitions of administrative control, control over executive power bodies, control over the activities of public administrations, public control, state control). It is noted that there is no unity among researchers regarding the concepts of "control" and "supervision" (among the positions of researchers, three main groups are distinguished: researchers who equate the categories of control and supervision in administrative law; researchers who consider supervision to be a type of control; researchers who consider control and supervision by independent and distinct categories, independent forms of legal activity). Attention is drawn to the fact that in legislation, as well as among researchers, the situation with the concept of "public control" is identical to the situation with the categories "control" and "supervision", "public control" has many different interpretations, respectively. Researchers classify the content of the concept of public control in broad and narrow meanings. Researchers who support the "narrow" interpretation of the concept see public control only in the form of citizens submitting appeals to state authorities (complaints, statements, requests or proposals), or similar collective appeals from public organizations, representative bodies of labor groups, and trade unions. Representatives of the "broad" understanding of the content of such control consider the public verification of the activities of public administrations, state authorities by citizens, associations of citizens for compliance with the tasks set and the results achieved, the specified control is aimed at correcting the activities of the public administration or state authority, the goals and objectives of their activities. The researchers opinions on the definition of "public control over the activities of the National Police of Ukraine" are given. On the basis of the analyzed literature, the author's vision of the concept of public control over police activities as a category of administrative law is presented.

Key words: *control, supervision, public control, elimination of shortcomings, controllability.*

Постановка проблеми. В Україні тривалий час відбувається процес перебудови і реформування державних інституцій за стандартами Західного світу, ліберальних демократій. Одним із стандартів та пріоритетною вимогою ЄС є побудова громадянського суспільства і, що головне, її активна участь в управлінні, впливи за державними справами, органами державної влади та особливо правоохоронним блоком, куди входить не лише поліція. Згідно нового Закону «Про Національну поліцію» 2015 р. передбачені різні форми участі громадськості у контролі за діяльністю поліцейських, але нас цікавить саме визначення і розуміння поняття «громадський контроль за діяльністю поліції», оскільки будь-яке наукове дослідження бере початок від понятійно-категоріального апарату і розуміння змісту термінів, які досліджуються.

Тому проблематику категорії «громадський контроль за діяльністю поліції» вважаємо актуальною і важливою для науки адміністративного права й загалом для регулювання суспільних відносин у сфері здійснення контролю громадянського суспільства за діяльністю правоохоронних органів загалом і Національної поліції України зокрема.

Стан опрацювання. Змістом поняття контролю в науках державного управління, адміністративного права, поліцейстики як відгалуження адміністративного права займаються наступні дослідники: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Гончарук, В. Кравчук, О. Поклад, О. Юнін та інші.

Метою статті є встановлення визначення громадського контролю за діяльністю поліції як категорії адміністративного права на основі теоретичних напрацювань дослідників та чинних нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу. Висвітлення категоріальних питань стосовно громадського контролю викликає складність з ряду об'єктивних причин. Контроль як поняття є достатньо поширеним у різних науках, не лише адміністративного права й правових науках загалом, в теорії державного управління, менеджменті, філософії, політології тощо, тому відповідно й існує безліч підходів до його трактування, наголосі на певних аспектах змісту цього поняття, що притаманні певній науці. В літературі існують визначення адміністративного контролю, контролю за органами виконавчої влади, контролю за діяльністю публічних адміністрацій, суспільного контролю, державного контролю, паралельно існує поняття нагляду і моніторингу, які деякі дослідники можуть ототожнювати або називати у розумінні контролю нагляд, або використовувати термін контрольно-наглядової діяльності. Це все треба врахувати, проаналізувати й виокреми-

ти в контексті адміністративного права, поліцейстики і діяльності Національної поліції поняття категорії «громадський контроль за діяльністю поліції».

Поняття контролю загалом і громадського контролю згадується у енциклопедичній або довідниковій літературі. Так, в Юридичній енциклопедії контроль означає перевірку виконання законів або рішень, може поділятися на відомчий, державний, виробничий тощо [2]. В зазначеній енциклопедії вказано визначення й суто громадського контролю «один з 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].

Велика українська енциклопедія наводить також термін громадського контролю: «один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами» [4]. Дане визначення вважаємо занадто «розмитим». У Енциклопедичному словнику з державного управління натомість вказуються визначення і суспільного контролю як механізму регуляції поведінки людей, спрямований на те, щоб добитися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, регулюючих суспільні відносини, забезпечити соціальний захист індивідів, їх прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень [8]. У свою чергу громадський контроль тут розглядається як один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого само-врядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою, а основним змістом такого контролю є контроль за реалізацією основних положень політики, її можливими наслідками, станом рішення проблем, програмуванням та плануванням, витрачанням коштів [8, с. 120–121].

Окрім того, що дослідники в різних сферах розглядають контроль через призму конкретної науки, в науці адміністративного права ще й немає єдності щодо понять контролю і нагляду. Загалом серед позицій дослідників можна виділити три основні течії: дослідники, що ототожнюють в адміністративному праві категорії контролю і нагляду; дослідники, що вважають нагляд різновидом контролю; дослідники, які розглядають контроль і нагляд незалежними і відмінними категоріями, самостійними формами юридичної діяльності [3, с. 253].

О. Бондар наводить туманення контролю і нагляду: «правову форму здійснення управлінської діяльності, що виступає як однорідна діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб по встановленню фактичної відповідності результатів діяльності підконтрольних суб'єктів очікуваним цілям, перевірці шляхів і засобів досягнення цього результату на відповідність вимогам права та прийняттю за результатами перевірки відповідних заходів регулятивно-охоронного характеру. Щодо нагляду, то він виступає як однорідна діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб по встановленню фактичної відповідності діяльності суб'єктів нагляду приписам правових норм без втручання у їхню діяльність» [3, с. 254]. В. Гаращук наводить принципову відмінність між поняттями контролю і нагляду, оскільки контроль є формою державної діяльності, яка здійснюється безперервно і повсякденно, а нагляд періодично, також повноваження у сфері контролю дозволяють суб'єкту, що здійснює контроль, втручатися у діяльність об'єкту контролю, у виключних випадках навіть замінити керівний орган такого об'єкту, також інстанція, що здійснює контроль може притягувати винних до правової відповідальності у разі виявлення відхилень від правових приписів [6, с. 82–83]. О. Бондар також наводить третє компіляційне поняття «контрольно-наглядової діяльності», яка полягає у: «спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя однорідну діяльність уповноважених державних органів, по своєчасному виявленню проблем, створенню умов для їх вирішення та усуненню конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів» [3, с. 253]. Відштовхуючись від такої позиції, контроль або нагляд можуть здійснювати лише органи державної влади, що суттєво обмежує суб'єктів контролю.

В. Рубцов та Н. Перинська головним призначенням і змістом контролю називають фіксацію відхилення від норми та внесення корективів у процес діяльності задля усунення недоліків (скоріше це підходить під розуміння внутрішнього контролю в певній державній інстанції). Дослідники розглядають контроль внутрішній і зовнішній. При внутрішньому суб'єкт і об'єкт знаходяться у прямому адміністративному підпорядкуванні, у зовнішньому контролі суб'єкт і об'єкт організаційно не знаходяться у відносинах підпорядкування [15, с. 187–188].

Зауважимо, що різні погляди на зміст понять контролю та нагляду серед дослідників спричинені відсутністю визначення у чинних нормативно-правових актів категорій «контроль» та «нагляд» [12]. А. Денисова, проаналізувавши чинну українську законодавчу базу зауважує, що «контроль» і «нагляд» в ній розглядаються як синоніми [7, с. 74]. І. Шемелинець також у підтвердження вказує, що «нагляд» і «контроль» законодавцем використовуються у нормативно-правових актах у поєднанні як «нагляд (контроль)» [17, с. 184]. Л. Зверенчук називає два основних аспекти змісту поняття «контроль» – це перевірка виконання прийнятих рішень і дотримання встановлених обмежень, також це прояв відповідності дійсного стану запланованому, контроль постає механізмом і способом порівняння результатів із тими завданнями, що ставилися перед певною державною інституцією [16, с. 189; 14; с. 105–107].

В законодавстві, як і серед дослідників, ситуація з поняттям «громадський контроль» ідентична ситуації із категоріями «контроль» та «нагляд», «громадський контроль» відповідно має безліч різних трактувань. Дослідники класифікують зміст поняття громадського контролю у широкому та вузькому значеннях. Дослідники-прихильники «вузького» тлумачення поняття вбачають громадський контроль лише у формі подання громадянами звернень до органів державної влади (скарги, заяви, запити або пропозиції), або аналогічними колективними зверненнями зі сторони громадських організацій, представницьких органів трудових колективів, профспілками. О. Крутик розглядає громадський контроль як пріоритетну функцію громадянського суспільства, змістом якої є публічна перевірка діяльності публічних адміністрацій, органів державної влади громадянами, об'єднаннями громадян на відповідність поставлених завдань і досягнутих результатів, такий контроль спрямований корегувати діяльність публічної адміністрації або органу державної влади, мети і цілей їх діяльності. Інші дослідники, наприклад, О. Полтораков, дещо ширше розглядають зміст поняття громадського контролю, як систему відносин держави і громадянського суспільства, основою якої є підзвітність органів державної виконавчої влади органам законодавчої влади, представницьким органам і недержавним структурам. На думку Т. Наливайко громадський контроль є організаційно-правовою формою об'єднання громадян задля задоволення і захисту їх інтересів, інтересів громади [13, с. 142]. А. Ключко та О. Собина вказують, що контроль може передбачати повноваження із впливу на підконтрольного, але громадський контроль надає право підконтрольному об'єктові вказати на певні виявлені недоліки, громадський контроль не передбачає здійснення владного впливу на процес усунення недоліків, покарання за недоліки тощо. Через це дослідниці вказують на основну проблему 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 [9].

А. Неугодніков встановлює визначення «Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації», який: «можна визначити як діяльність громадськості (окремих приватних осіб та/або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування» [11, с. 69]. Натомість Л. Гапоненко розглядає громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади і вважає це «функцію громадянського суспільства, яка полягає у запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших не заборонених законодавством формах з метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади» [5, с. 46].

Серед дослідників адміністративного права, які займаються питаннями адміністративно-правового забезпечення діяльності поліції, наводяться визначення громадського контролю за діяльністю поліції. Так, О. Юнін наводить авторське тлумачення: «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 проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань» [18, с. 203]. О. Поклад вважає, що громадський контроль за діяльністю поліції: «це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних, так і колективних суб'єктів), спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю 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» [13, с. 143]. А дослідник С. Медведенко: «...громадський контроль за 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» [10, с. 34]. А. Ключко та О. Собина зазначають: «громадський контроль за 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» [9, с. 199].

Висновки. На основі проаналізованої наукової літератури ми дійшли висновків, що під громадським контролем за діяльністю поліції як категорії адміністративного права можна вважати: *це визначений адміністративно-правовими нормами механізм участі представників громадянського суспільства (індивідуальних та/або колективних суб'єктів) у контролі за діяльністю Національної поліції України, що передбачає виявлення недоліків у роботі та подання рекомендацій щодо поліпшення роботи Національної поліції України, участь громадськості у спільних з Національною поліцією проєктів, висловлення недовіри керівникам поліції.*

Список використаних джерел:

1. Андрійко О.Ф. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol.
2. Андрійко О.Ф. Контроль. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/10530412/legal/kontrol>.
3. Бондар О. Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 251–255. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_1_59
4. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ: Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
5. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
6. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 215 с.
7. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 22–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41\(2\)_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41(2)_6).
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
9. 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.
10. Медведенко С.В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Прикарпатський Юридичний вісник*. 2019. № 2 (27). С. 32–36.

11. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus: юрид. наук. журн.* Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. № 6. С. 66–80.

12. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. Вип. 20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2017_20_6.

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

14. Репело В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної міграційної служби України : дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 260 с.

15. Рубцов В.П., Перинська Н.І. Державне управління та державні установи : навч. посіб. для дистанційного навчання / за ред. доктора соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. Київ : Університет «Україна», 2008. 440 с.

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

17. Шемелинець І. І., Позняк О. П. Співвідношення понять нагляду і контролю в трудовому законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 36(1). С. 183–186. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_36\(1\)_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_36(1)_42).

18. Юнін О.С. Поняття громадського контролю над діяльністю Національної поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2021. № 4. С. 200–204.