

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

О. Д. Терещук

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ
В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Монографія

Київ
2025

УДК 351.74:323.21](477)

Т35

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Міжрегіональної Академії управління
персоналом (протокол № 4 від 28.05.25)*

Рецензенти: *М. І. Ануфрієв*, д-р юрид. наук, доц.
М. В. Корнієнко, д-р юрид. наук, проф.
С. Г. Стеценко, д-р юрид. наук, проф.
член-кор. НАПрН України

Терещук О. Д.

Т35 Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2025. 460 с. Бібліогр.: с. 425–459.

ISBN 978-617-02-0432-5

Досліджено актуальні теоретичні і практичні проблеми громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні. Проаналізовано формування громадського контролю за правоохоронною діяльністю, визначено його механізм правового регулювання. Розглянуто адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, розкрито особливості та структуру адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а також специфіку їх виникнення, зміни і припинення. Висвітлено проблеми громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а також пошуку шляхів їх вирішення, зокрема на основі позитивного зарубіжного досвіду у зазначеній сфері.

Для науковців, викладачів, студентів, аспірантів та докторантів вищих юридичних навчальних закладів, працівників правоохоронних органів, а також для всіх тих, хто цікавиться теоретико-практичними проблемами громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

УДК 351.74:323.21](477)

ISBN 978-617-02-0432-5

© О. Д. Терещук, 2025

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом, 2025

ЗМІСТ

Передмова.....	6
Розділ 1. Загальнотеоретична характеристика громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні	9
1.1. Поняття, сутність та ознаки контролю у сфері державного управління	9
1.2. Історичний генезис формування та розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю	32
1.3. Науково-теоретичні інтерпретації контролю громадськості за правоохоронною діяльністю	60
1.4. Громадський контроль серед інших видів контролю за правоохоронною діяльністю: особливості розмежування.....	86
Розділ 2. Механізм правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю	115
2.1. Сутність механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю	115
2.2. Міжнародно-правове регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю і шляхи його запозичення	139
2.3. Юридичні гарантії функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю	165

Розділ 3. Суб'єкти громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні	191
3.1. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю: поняття й ознаки	191
3.2. Мета, завдання та функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю	214
3.3. Принципи діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю	239
Розділ 4. Адміністративні правовідносини з громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні	278
4.1. Поняття та особливості адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю	278
4.2. Структура адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю	297
4.3. Підстави виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю	324
4.4. Класифікація адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю	343
Розділ 5. Напрями оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні	356
5.1. Проблеми організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні	356

5.2. Механізм оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.....	374
5.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правових засад організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю: шляхи для запозичення в Україну	391
Висновки	413
Список використаних джерел	425

Участь громадськості у процесі здійснення контролю є одним з найактуальніших питань в реаліях України. Створення Національної поліції дає можливість перевірити доцільність, продуктивність і прозорість роботи нових представників правоохоронних органів. Процес контролю ще не є насправді прозорим, а діяльність правоохоронних органів не завжди залишається у рамках закону, закритість цих структур від громадськості становить істотну перепону у формуванні демократичної держави. Розбудова України як правової, демократичної держави вимагає також структурних перетворень і нових підходів до роботи правоохоронних органів, зокрема до здійснення громадського контролю за їх діяльністю та визначення у нормах національного законодавства чітких прав громадян у цій сфері.

Євроінтеграційні процеси, що на сьогодні мають місце в Україні, спрямовані на гармонізацію національного законодавства та приведення його відповідно до міжнародних норм та європейських стандартів. Актуальним залишається питання перегляду основних засад адміністративного права, які є застарілими й потребують усебічного вдосконалення. У зв'язку з подіями, що відбулися протягом січня 2014 р. в центрі міста Києва і які іменуються Революцією гідності, особливо важливим є розгляд основних положень, що регулюють громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів, з метою удосконалення понятійно-категоріального апарату у цій сфері. Таким чином, актуальність цього дослідження безумовно визначається нещодавніми історично-значущими подіями, пов'язаними з активною злочинною поведінкою працівників правоохоронних органів. Громадський контроль за діяльністю даних структур є свідченням достатньо високого рівня демократизації українського суспільства та надання пересічним громадянам права моніторингу за здійсненням органами у сфері захисту правопорядку своїх функцій та повноважень.

У сучасних умовах громадський контроль повинен стати запорукою ефективної взаємодії інститутів громадського суспільства та окремих громадян з органами державної влади. Адміністративне й організаційне забезпечення особливого контролю за правоохоронною діяльністю повинно гарантувати можливість для сторін, що здійснюють контроль, ефективно взаємодіяти одна з одною. Така взаємодія є взаємовигідною, оскільки громадяни отримують належний захист, який реалізуватиме правоохоронна система, а правоохоронні органи отримають інформацію щодо виявлених недоліків у своїй роботі.

Організація і функціонування громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні має свої вади, які зменшують її ефективність та не дозволяють повною мірою реалізувати інтереси сторін адміністративних правовідносин щодо різних форм цього контролю. Тому необхідно здійснити пошук механізму оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

Актуальність цього напрямку дослідження є очевидною, а саме: по-перше, впливає із реформи правоохоронних органів, яка покликана покращити її ефективність та повернути довіру громадян; по-друге, впливає із загальних змін законодавства, яке регулює елементи механізму громадського контролю; по-третє, є важливим практично-прикладним значенням, яке полягатиме у виявленні тих основних недоліків, що притаманні громадському контролю за правоохоронною діяльністю України.

Науковим та фаховим пошуком проблем організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні цікавились практично усі науковці, які здійснювали дослідження цієї проблематики чи окремих її елементів. Кожен із фахівців здійснив свій унікальний внесок у практичне вирішення проблем, що виникають у сфері громадського контролю. Серед науковців можна назвати таких, як С. С. Вітвіцький, Ю. О. Горбань, В. Л. Грохольський,

І. М. Доронін, В. О. Заросило, А. М. Клочко, В. М. Кравчук, О. М. Куракін, В. В. Марков, В. В. Пахомов, М. В. Самодзен, О. М. Хольченков та багато ін. Однак динаміка зміни законодавства у наведеній царині зумовлює необхідність здійснення нового комплексного дослідження у цьому напрямі.

Монографія розрахована на науковців і практичних працівників у сфері правоохоронної діяльності, викладачів, студентів, аспірантів та докторантів вищих юридичних навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться питаннями теоретико-практичних проблем громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, сутність та ознаки контролю у сфері державного управління

Серед основних елементів державного механізму ключову роль відіграє контроль у сфері державного управління [¹, с. 82]. Вказана організаційно-правова категорія є досить важливою, оскільки сприяє забезпеченню необхідних владних структур інформацією щодо ефективності діяльності конкретних органів у державі на всіх рівнях управління. Контроль дає можливість не лише виявити, а й попередити помилки та недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та шляхи подолання проблемних питань. Як відомо, за відсутності злагожденості та організованості у провадженні контролю можливе виникнення дисбалансу в роботі державного апарату та інших державних структур.

Неефективність контролю у сфері державного управління зумовлюється відсутністю єдиного розуміння до визначення його основних складових: поняття, сутності та ознак. Дослідження вказаних категорій дозволить з'ясувати юридичну природу використовуваного в нашій науковій розробці поняття контролю. Важливо, що систематизація думок вчених щодо поняття, сутності та ознак контролю у сфері державного управління надасть можливість уникнути зайвої термінологічної плутанини та виокремити власне теоретичне обґрунтування вказаних термінів. У зв'язку із вказаним, гостро постає

¹ Терещук А. Д. Сущность и признаки контроля в сфере государственного управления / А. Д. Терещук // Право и политика. — № 2. — 2015. — С. 82–85.

проблема реформування державного апарату, що дозволить розширити масштаб та сферу дії контролю на різних рівнях: центральному, регіональному та місцевому. Слід додати, що контроль відіграє надважливу роль у сфері державного управління [2, с. 136], оскільки саме на нього покладається завдання виконання стратегічних планів для досягнення необхідних результатів у сфері управління.

Зауважимо, що дослідженню категорії контролю у сфері державного управління присвячували свої наукові роботи такі вітчизняні вчені-правознавці, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. М. Бистрик, Ю. П. Битяк, А. Ю. Васіна, В. М. Гаращук, Л. Ю. Гордієнко, О. В. Дяченко, М. Г. Ісаков, В. В. Краснов, Д. В. Лученко, Я. І. Маслова, О. А. Машков, А. Ф. Мельник, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, О. А. Павлюх, О. П. Полінець, О. І. Сушинський та ін. Додатково необхідно зазначити, що тематику вказаного дослідження розглядали у своїх працях і російські науковці: А. П. Альохін, А. А. Кармолицький, Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, А. М. Омаров, М. С. Студенкина, Е. В. Шорина та ін.

Аналізуючи юридичну та наукову літературу, поняття контролю, його сутність та ключові ознаки зустрічаються досить рідко. Зважаючи на це, комплексного визначення та характеристики цього терміна не запропоновано, тому актуальність нашого дослідження є беззаперечною, адже воно дозволить сформулювати більш чіткі позиції щодо розглядуваного питання. Тому, не применшуючи значення проведеного аналізу з боку науковців, вказана проблематика все одно потребує додаткового дослідження та узагальнення.

Насамперед для більш ґрунтовного та повного осмислення означеного поняття, треба розглянути його етимологічне походження. Так, в Академічному тлумачному словнику української мови термін “контроль” трактується по-різному. По-

² Терещук О. Д. Поняття контролю у сфері державного управління / О. Д. Терещук // Наука і правоохорона. — № 3, ч. 2. — 2014. — С. 136–140.

перше, під контролем слід розуміти перевірку відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам [3, с. 301]. На наш погляд, вказана теза надає тлумачення контролю як певної функції відповідних органів державної влади. По-друге, контроль — це перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь [4, с. 301]. Згідно із нашою позицією вказане визначення є досить розмитим і може бути застосоване не лише в державному управлінні. По-третє, контроль розглядається як установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-небудь або перевіряє його [5, с. 569]. На нашу думку, таке розуміння є невірним, оскільки контроль — це певний вид діяльності, тому розкриття його сутності через визначення суб'єкта контрольно-наглядової функції є необґрунтованим.

Своєю чергою, зважаючи на іншомовне походження досліджуваного терміна (франц. *contrôle* — перевірка), логічним видається приділення уваги його тлумаченню в Англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління. За вказаним науковим джерелом контроль розуміється як будь-яка перевірка відповідності певного суб'єкта встановленим обмеженням та засіб впливу організації на досягнення необхідних результатів [6, с. 80]. Аналізуючи окреслене тлумачення, слід узагальнити, що основною характерною рисою контролю виступає функція перевірки, в якій різняться лише суб'єкт, об'єкт та мета. Однак перевірка передбачає порівняння фактичних даних з певними формалізованими вимогами та виявлення дій, відмінних від правомірно передбачених у формі стандартів, принципів. Таким чином, на наш погляд, визначення поняття контролю через певного роду порівнян-

³ Паламарчук Л. С. Словник української мови // Українська мова: енциклопедія. — К.: Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана. — 2004. — 612 с.

⁴ Там само.

⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: Перун, 2007. — 1736 с.

⁶ Англійсько-український словник термінів та понять з державного управління / [уклад. Г. Райт та ін.; пер. В. Івашко]. — К.: Основи, 1996. — 128 с.

ня існуючої ситуації з ідеально змодельованою в державному управлінні значно звужує результативність перевірконої діяльності суб'єктів владних повноважень. На підтвердження хибності запропонованої думки висвітливо наукову позицію російської дослідниці Е. Маштакової. Так, на думку вченої, завдання контролю більшою мірою полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства, а в разі появи цих відхилень, усунути їх негативні наслідки [7, с. 29]. Вказана позиція, на нашу думку, повною мірою розкриває призначення контролю у сфері державного управління як попереджувальної функції. Основна теза, яка простежується у визначенні автора, полягає у неухильному дотриманні підконтрольним суб'єктом чітко встановлених стандартів та норм функціонування у власній управлінській діяльності, а контролюючого органу — у спостереженні за виконанням вказаних приписів.

Зважаючи на викладене, потрібно обґрунтувати та розтлумачити досліджуване поняття контролю у сфері державного управління з точки зору науковців галузі адміністративного права. Слід зауважити, що на сьогодні контроль серед вчених розуміється як багатоаспектне, багатозначне явище. Виходячи з цього, вказану категорію прийнято інтерпретувати по-різному: в широкому розумінні — як функцію держави, у вузькому значенні — як функцію державного управління. Тому, на наш погляд, кожен із запропонованих варіантів тлумачення необхідно детально проаналізувати.

Так, згідно з позицією вченого В. Б. Авер'янова, контроль слід визнавати функцією держави, оскільки саме вона є основним суб'єктом провадження контролюючої функції у суспільстві. Вказаний факт впливає із повноважень, якими наділена

⁷ *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е. А. Маштакова. — Ростов н/Д, 2000. — 189 с.

держава задля впливу на суспільство. Саме контроль, з одного боку, являється засобом перевірки правильності діяльності держави та її політики, а з іншого — засобом верифікації кінцевого результату в управлінській діяльності на різних етапах її виконання [8, с. 224]. Зауважимо, що вказане тлумачення є доволі широким та неконкретизованим, оскільки за своєю сутністю функція контролю як напрям діяльності держави може бути застосована до різних (життєво важливих) сфер суспільних відносин (вона може безпосередньо не стосуватися сфери державного управління) залежно від поставлених перед нею завдань та цілей. На підтвердження запропонованої позиції, необхідно озвучити думку науковця-теоретика А. О. Сокіла щодо визначення контролю як функції держави шляхом відображення його мети, спрямування, тобто покращення ефективності державної діяльності за рахунок здійснення аналізу та перевірки функціонування суб'єктів правових відносин відповідно до завдань та цілей, що покладені на них адміністративними приписами [9, с. 15–16]. Схожу інтерпретацію надають і такі дослідники, як: П. М. Чистяков, З. С. Гладун, Л. А. Савченко та ін. На наш погляд, у вказаному визначенні автори акцентують увагу на тому, що поняття контролю являється категорією, яка безпосередньо належить до сфери держави (адміністративно-правова категорія), тобто становить один із її основних напрямів функціонування (функція). Також подібне розуміння терміна “контроль” через відображення та з'ясування його основних складових дає можливість повною мірою відобразити його зміст та налагодити чітку й системну роботу органів державної влади, їх посадових осіб.

⁸ *Державне управління: теорія і практика* / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.

⁹ *Соکیل А. О. Податковий апарат УРСР в період НЕПу (1921–1928 рр.): автореф. дис. ... к. ю. н* / А. О. Соکیل. — Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. — 20 с.

Своєю чергою, для більш ґрунтовного дослідження запропонованого поняття, контроль потрібно розглядати у більш звуженому розумінні, а саме як функцію державного управління [10, с. 350; 11, с. 35; 12, с. 144], що виявляється у здійсненні нагляду (спостереження) за діяльністю об'єкта, перевірці відповідності владно-управлінських рішень його проваджуваних діяльності, а також у виявленні та попередженні можливих невідповідностей та помилок, що перешкоджають функціонуванню системи та її складових відповідно до поставленої мети (визначених напрямів) [13, с. 349]. Слід зауважити, що у вказаному визначенні повною мірою розкривається зміст контролю як функції державного управління, оскільки саме об'єктом контролю являються дії фізичних осіб, спрямовані на виконання юридичних приписів, а також перевірка їх правомірності відповідно до регуляторних законодавчих актів та цілей функціонування.

Схожої позиції дотримуються науковці В. І. Туровцев та С. В. Ківалов, які вважають контроль однією із найважливіших функцій управління, що нерозривно пов'язаний з іншими існуючими функціями та існує як складовий компонент при їх реалізації [14, с. 35; 15, с. 291]. Виходячи із зазначеного, контроль

¹⁰ *Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина* / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Вид-во “Юрид. думка”, 2004. — 584 с.

¹¹ *Государственный и общественный контроль в СССР* / [под ред. В. И. Туровцева]. — М.: Наука, 1970. — 336 с.

¹² *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України. Конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1996. — 160 с.

¹³ *Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х т.: Том 1: Загальна частина* / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Вид-во “Юрид. думка”, 2004. — 584 с.

¹⁴ *Государственный и общественный контроль в СССР* / [под ред. В. И. Туровцева]. — М.: Наука, 1970. — 336 с.

¹⁵ *Административное право Украины: Учебник* / [под общ. ред. С. В. Кивалова]. — Х.: Одиссей, 2004. — 880 с.

беззаперечно являється взаємопов'язаною категорією з іншими функціями державного управління, проте їх ототожнення є необґрунтованим, оскільки функції контролю (саме у сфері державного управління) порівняно з ними мають характерне специфічне призначення, а саме: перевірка, аналіз та порівняння існуючого стану відповідної сфери правовідносин до цілей та завдань, що поставлені перед нею у державному секторі; виявлення помилок та відхилень при здійсненні державного управління, оцінювання їх доцільності та обґрунтованості при застосуванні.

Додатково треба наголосити на науковому твердженні О. І. Сушинського, який стверджує, що контроль як функція управління та здійснення влади визначає зміст, а його форми є засобами реалізації цієї функції [¹⁶, с. 31]. Розкрите авторське тлумачення, на наш погляд, є правильним та підтверджує важливість контролю як функції державного управління, оскільки прогнозовано надає можливість передбачити отримання конкретного результату та перспективи подальшого розвитку відповідного органу владних повноважень. Зауважимо, що підвищена увага у вказаному визначенні акцентується на неможливості існування контролю без його чітко встановлених форм здійснення: ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень, рейдів (планових та позапланових) тощо.

Наступна група науковців, чії творчі здобутки використовувалися під час нашого дослідження, беззаперечно підтримувала міркування щодо віднесення контролю як функції саме до державного управління. Власне тому їхні позиції потребують ґрунтовного висвітлення та аналізу. Так, В. М. Гаращук, розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, зазначає, що контроль — це перевірка, а також

¹⁶ *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. — Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.

спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [¹⁷, с. 32–33]. Вказане визначення дає підстави вважати, що контроль не слід прирівнювати лише до перевіркової діяльності, оскільки у змісті досліджуваної категорії, окрім перевірки або нагляду з метою перевірки, простежується ще один зміст цього слова — протидія чомусь небажаному, тобто відвернення та усунення негативних наслідків у сфері державного управління. Подібної позиції дотримувався і вчений Н. Р. Нижник, вбачаючи контроль у тому, щоб не лише виявити, а й попередити помилки та недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви й можливості [¹⁸, с. 57; ¹⁹, с. 23]. На нашу думку, науковець у зазначеному тлумаченні вказує на необхідність існування контролю як функції задля сприяння у виконанні, покладених на органи державного управління, завдань і чіткому їх функціонуванню. Контролю з боку держави та суспільства відводиться важлива роль у підвищенні відповідальності апарату державного управління перед суспільством і громадянами за свої рішення, шляхи їх здійснення та досягнуті результати.

Для більш ґрунтового розуміння поняття контролю у сфері державного, на нашу думку, слід детально розглянути його зв'язок з іншими правовими категоріями, зокрема з наглядом. Дослідження категорій нагляду та контролю дозволить з'ясувати зміст вказаних термінів та їх співвідношення, що приведе до ототожнення чи розрізнення функцій нагляду та контролю у сфері державного управління. Найперше слід наголосити на відмінності понять контролю в державному управлінні, нагляду у державному управлінні від понять дер-

¹⁷ *Гарашук В.* Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. / В. М. Гарашук. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.

¹⁸ *Нижник Н. Р.* Україна — державне управління, шляхи реформування. — К., 1997. — 72 с.

¹⁹ *Нижник Н., Машков О., Мосов С.* Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23–31.

жавного контролю, державного нагляду, де перше — ширше за змістом, оскільки його суб'єктами є усі органи управління як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі громадяни). Натомість, суб'єктами державного контролю є лише державні органи. Як відомо, ефективність здійснення державного управління прямо залежить від рівня комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому відводиться громадському контролю та нагляду, які у цивілізованому суспільстві є невід'ємним елементом системи державно-владних, громадських, гуманітарних та інших відносин. Таким чином, розмежування вказаних понять виокремлює зміст контролю у сфері державного управління серед інших суміжних (схожих за написанням, але не за сутністю) категорій.

Ще одним із недоліків чинного українського законодавства є ототожнення контролю та нагляду у сфері державного управління, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях являтиметься показником можливості вирішення суто практичних проблем: спрощення роботи з нормативною базою, зменшення помилок і зловживань у діяльності органів державної влади. Зазвичай у науковій літературі поняття “контроль” розглядається в широкому та вузькому аспектах. У першому випадку — як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль. У вузькому — як перевірка підконтрольних об'єктів. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути схарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо [20, с. 238]. У даному ви-

²⁰ *Демократичні засади державного управління та адміністративне право* : монографія / [за ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Юрид. думка, 2010. — 496 с.

падку більш обґрунтованим, на наш погляд, вважатиметься застосування категорії контролю саме як функції державного управління, що повною мірою відповідатиме темі наукового дослідження.

Зважаючи на це, під контролем у державному управлінні науковці, зазвичай, розуміють одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [21, с. 137–139]. Вказане визначення додатково підтверджує міркування про багатоаспектність досліджуваної категорії та її важливість для здійснення раціонального управління у державі. Цікаво зазначити, що контроль у державному управлінні — це здійснювана усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність (функція) із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об'єкта [22, с. 159–160]. На наш погляд, у зазначеному тлумаченні автор В. О. Ромасько не випадково акцентує увагу на існуванні чітко злагодженого державного механізму (органів та їх посадових осіб), що функціонує задля провадження даної функції державного управління — контролю. Тож зазначені наукові тлумачення дають змогу проаналізувати специфіку контролю та допомогти у з'ясуванні його змісту та призначення у державі.

Наступним аспектом, який маємо розглянути, є власне співвідношення термінів “контроль” та “нагляд”. Так, помилковим, на нашу думку, є синонімічне вживання понять “контроль” і

²¹ *Державне управління* : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.

²² *Ромасько В. О.* Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2009. — Вип. 45. — С. 159–166.

“нагляд”, що спостерігається, зокрема, у Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”. Оскільки у цьому законодавчому акті, зокрема у ст. 1, при викладенні сутності поняття державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності йдеться лише про виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління [23, ст. 1]. Тому, на наш погляд, є всі підстави вважати його саме як нагляд, а не контроль. Крім того, характер прав органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які визначені у ст. 8 цього самого Закону, належить до наглядових повноважень, і лише право накладати штрафні санкції є контрольним.

Подібні законодавчі помилки, які суперечать науковій думці про сутність контролю та нагляду, характерні й для інших законодавчих актів. Так, у супереч назві законодавчого акта — Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” — законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ [24, ст. 1]. Зважаючи на це, вказані нормативні дефекти необхідно подолати на рівні виправлень, доповнень та змін з боку законотворчого органу (в даному випадку Верховною Радою України).

Додатково слід зазначити, що контрольні дії таких органів, як пожежна інспекція, санітарна служба та деяких інших, законодавець називає наглядом, що закріплено в назвах

²³ *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

²⁴ *Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі*: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів, оскільки наділені правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Однак, незважаючи на ряд негативних тенденцій у нормативно-правових актах, маємо звернути увагу на позитивні зрушення у законотворчості, які відбуваються з урахуванням наукового доробку з проблем розмежування понять “нагляд” і “контроль” у сфері державного управління. Досить вдалим слід визнати Закон України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції” [25], в якому чітко розмежовані повноваження органів ринкового нагляду (ст. 11) та повноваження митних органів щодо здійснення контролю продукції (ст. 13).

Важливо зауважити, що науковці виокремлюють критерії розмежування нагляду та контролю задля виключення плутанини щодо застосування вказаних категорій. Зокрема, вчений О. Ф. Андрійко наголошує на тому, що нагляд є похідним від контролю, який треба розглядати як окремий вид контролю, певну його форму [26, с. 10–13]. Подібної точки зору дотримується і В. Клочков, який доводить, що за своєю юридичною природою державний нагляд є видом державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах [27, с. 205–206]. Узагальнюючи вказані твердження, слід виокремити перший критерій відмежування,

²⁵ *Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції* : Закон України від 02.12.2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 21. — Ст. 144.

²⁶ *Андрійко О. Ф.* Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доп. / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : Юрнаукацентр, 2000. — С. 10–13.

²⁷ *Клочков В.* Система органів державного нагляду та контролю // Право України. — 2010. — № 2. — С. 204–207.

а саме: існування похідного характеру нагляду стосовно контролю у сфері державного управління.

Слід вказати, що М. Черкес та С. Васильєв наголошують на тому, що контроль припускає, що контролюючий орган може відмінити акти підконтрольного органу, при цьому нагляд пов'язується з можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміни чи скасування актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів; нагляд — як виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [28, с. 5]. На підставі запропонованого твердження необхідно виділити наступну ознаку відмежування порівнюваних категорій: можливість органів, що здійснюють контролюючу функцію, на відміну від установ, які провадять нагляд, здійснювати не лише перевірочну, спостережну діяльність, а й втручатися в господарську та оперативну сферу функціонування підконтрольних організаційних структур.

Необхідно зауважити, що згідно з інтерпретацією О. М. Музичука будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), у той час як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких з них. Науковець розрізняє два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і який здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління; спеціальний — який здійснюють лише органи прокуратури [29, с. 49]. На наш погляд, у вказаному ви-

²⁸ Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Рад. право. — 1991. — № 4. — С. 3–8.

²⁹ Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління // Наше право. — 2011. — № 2, ч. 1. — С. 46–51.

значенні вчений спробував розмежувати поняття контролю та нагляду за суб'єктом їх провадження у сфері державного управління, що певною мірою (стосується співвідношення суб'єктів, що здійснюють контролюючі та наглядові функції) йому вдалося. Однак, на думку В. М. Гаращука та В. В. Краснова, нагляд у державному управлінні не слід ототожнювати з іншими близькими за формами та цілями видами діяльності, зокрема, прокурорським наглядом [³⁰, с. 99–102; ³¹, с. 216–218]. Вказана позиція заслуговує на однозначну підтримку з нашого боку, оскільки прокурорський нагляд являється специфічним видом діяльності незалежної державної структури — прокуратури та не може бути порівнюваним з іншими, не схожими за своєю природою та сутністю видами нагляду у сфері державного управління. Тому логічною видається думка Х. П. Ярмачі про те, що нагляд як функція практично виступає у двох його видах, один з яких став самостійним видом державної діяльності (прокурорський нагляд), а другий (адміністративний нагляд) організаційно входить до системи державного управління, маючи статус спеціальної діяльності, що співвідноситься з управлінням як специфічна частина і ціле [³², с. 124–125]. Зважаючи на викладені твердження науковців, слід підсумувати про неможливість ототожнення понять контролю та нагляду в державному управлінні, оскільки останній за своєю сутністю являється більш вужчою правовою категорією та є складником (формою, видом, підвидом) контролю. Проте на законодавчому рівні теоретичне обґрунтування розмежування досліджуваних термінів значно відрізняється, оскільки законодавець у

³⁰ *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. М. Гаращук; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 412 с.

³¹ *Краснов В. В.* Проблеми організаційно-правового забезпечення нагляду в державному управлінні // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / ОНЮА. — 2007. — Вип. 32. — С. 214–220.

³² *Ярмачі Х. П.* Адміністративний нагляд як функція державного управління // Південноукр. правнич. часоп. — 2006. — № 2. — С. 124–126.

ряді нормативно-правових актів дозволяє собі прирівнювання нагляду та контролю у сфері державного управління. Тому, на наш погляд, вказані нормативні помилки та неточності мають бути усунені в найближчий для цього термін.

Виходячи з окресленої різноманітності думок науковців щодо визначення поняття контролю та співвідношення з іншими суміжними категоріями, необхідно окреслити власну позицію з означеного проблемного питання. Отже, ґрунтуючись на запропонованих численних наукових поясненнях, контроль слід вважати однією з основних функцій державного управління (заключною стадією управлінського процесу), системою прав, обов'язків та дій уповноважених органів та їх посадових осіб із спостереження, перевірки та аналізу дотримання суб'єктом управління прийнятих владних рішень або оцінки здійснених керованим суб'єктом операцій на предмет дотримання інтересів суб'єкта, що здійснює керівництво, або виявлення й попередження помилок і недоліків у роботі учасників управління з метою їх подальшого виправлення та усунення.

Наступною категорією, яку необхідно дослідити, являється сутність контролю у сфері державного управління. Насамперед слід зауважити, що сутність будь-якого поняття містить низку елементів, що становлять її в сукупності — це мета та завдання. Так, мета у розумінні авторів Академічного тлумачного словника української мови розглядається як те, чого хтось хоче досягти, або як ціль, намічений план чи замисел [33, с. 374]. На наш погляд, вказане визначення повною мірою розкриває зміст терміна “мета”, однак може бути застосоване до будь-якої сфери правовідносин. Тому видається логічним виділення поняття мети контролю у сфері державного управління як функціонально-організаційного напрямку діяльності відповідних органів з перевірки правильності виконання

³³ Паламарчук Л. С. Словник української мови // Українська мова: енциклопедія. — К.: Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана, 2004. — 612 с.

необхідних завдань підконтрольною структурою у сфері державного управління. Слід додатково зауважити, що у Лімській декларації керівних принципів контролю міститься визначення терміна мети контролю як виявлення неузгодженостей з формально визначеними стандартами на будь-якій стадії управління і порушень основних принципів (ефективності, законності та економії застосування матеріальних ресурсів) для використання відповідних заходів з виправлення негативної ситуації, а в крайньому випадку — задля притягнення осіб до юридичної відповідальності та відшкодування збитків державі, заподіяних унаслідок відповідних правопорушень як превентивного способу на майбутнє [34, с. 125]. Запропоноване розуміння вказує на розширений підхід до визначення мети контролю у сфері державного управління та допомагає зрозуміти сутність досліджуваного поняття. Зважаючи на це, метою контролю у сфері державного управління є [35, с. 270]: 1) одержання вірогідної та об'єктивної інформації про діяльність підконтрольного органу; 2) відновлення законності та дисципліни в підконтрольній структурі у зв'язку зі здійсненням правопорушення; 3) з'ясування умов та причин, що призвели або можуть призвести до здійснення помилок та недоліків у сфері управління; 4) використання усіх можливих та законних засобів із запобігання правопорушення, зокрема з можливістю прямого втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури; 5) притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб підконтрольного органу (лише за їх наявності та обгрунтованості).

³⁴ Кальман О. Г., Дарнопих Г. Ю. Економічна безпека держави та шляхи її забезпечення // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 48. — С. 123–131.

³⁵ Терещук О. Д. Загальнотеоретична характеристика контролю за правоохоронною діяльністю / О. Д. Терещук // Дотримання прав людини: Сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення": зб. матеріалів другої звітної міжнар. наук.-прак. конф., (Київ, НАВС, 5 берез. 2015 р.). — С. 269–274.

Щодо завдань як складових сутності контролю у сфері управління, то в науковій літературі вони досліджувалися недостатньо ґрунтовно й повно, без застосування комплексного розуміння. Тому, на наш погляд, необхідно звернутися до професійних тлумачень вказаної категорії у словниковій літературі. Зокрема, укладачі Великого тлумачного словника української мови термін “завдання” характеризують як обсяг роботи, виконання якої заплановано наперед, або те, що хочуть здійснити у майбутньому [36, с. 378]. Запропоноване розуміння видається досить обґрунтованим, оскільки термін “завдання” дає змогу зрозуміти, яким способом або яким чином, з використанням яких методів прогнозується досягти поставлених цілей у відповідній діяльності. Дещо по-іншому зазначене поняття інтерпретується у тлумачному словнику російської мови С. Ожегова: 1) те, що призначене до виконання; 2) доручення [37, с. 166]. Так, якщо перше трактування повністю повторює спрямування думок авторів, що запропоновані вище, то друге — значно різниться, оскільки завдання як певний вид доручення, швидше за все, застосовується у військовій, а не в адміністративній діяльності і становить не глобальний (постійно функціонуючий) план, а більш конкретний (одноразовий) етап у провадженні необхідної діяльності. На нашу думку, окреслені варіанти тлумачень лише в загальному вигляді характеризують термін “завдання” і можуть бути застосовані щодо будь-яких правовідносин. Тож вказане поняття необхідно проаналізувати у співвідношенні з контролем у державному управлінні, беручи до уваги існуючі теоретичні обґрунтування.

Так, низка представників вітчизняної науки адміністративного права вважають, що завдання контролю полягає у недо-

³⁶ *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / [уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. — 1736 с.

³⁷ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: 70000 слов / [под ред. Н. Ю. Шведовой]. — М.: Рус. язык, 1991. — 917 с.

пущенні дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередженні можливих відхилень від намічених цілей, а також інтересів суспільства, а у разі їх появи — усуненні негативних наслідків [38, с. 24–25]. Так, Н. Нижник, О. Машков та С. Мосов, на наш погляд, акцентують увагу на відповідності завдань контролю фактичним результатам діяльності підконтрольного суб'єкта, що, своєю чергою, підвищує ефективність категорії контролю у сфері державного управління. Згідно з міркуваннями вченого О. Ф. Андрійка завдання контролю становлять спостереження, перевірку функціонування відповідної системи, включаючи її структурні елементи, до передбачених напрямів діяльності, а також превентивні міри щодо можливих неузгодженостей та похибок, що суперечать основним засадам організації [39, с. 343]. На нашу думку, така позиція являється хибною, оскільки неможливо визначати лише профілактичну (попереджувальну) спрямованість завдань контролю у сфері державного управління.

Неоднозначно серед науковців сприймається думка В. М. Плішкіна, який, не надаючи визначення поняттю завдання контролю, наводить їх вичерпний перелік, а саме: 1) гарантування правомірності дій посадових осіб підконтрольних структур відповідно до положень Конституції України та чинних нормативно-правових (у тому числі відомчих) актів; 2) сприяння науковій раціональності та обґрунтованості владно-управлінських рішень підконтрольного суб'єкта; 3) гарантування належної та своєчасної реалізації прийнятих владно-управлінських рішень у сфері державного управління; 4) зміцнення дисципліни та відповідальності виконавців за доручену роботу за рахунок перевірки відповід-

³⁸ *Нижник Н., Машков О., Мосов С.* Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23–31.

³⁹ *Андрійко О. Ф.* Призначення і функції державного контролю / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [О. Ф. Андрійко]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 342–346.

ності встановленим правилам та методам діяльності; 5) поліпшення організаційно-виконавської діяльності посадових осіб відповідного органу, впровадження інноваційних методів та форм роботи; 6) забезпечення обґрунтованості та співрозмірності працевлаштування, навчання та забезпечення кадрів; 7) виявлення недоліків у роботі посадових осіб та надання їм практичної допомоги у подоланні вказаних дефектів; 8) з'ясування факторів ефективності діяльності контролюючого суб'єкта над підконтрольною структурою [40, с. 515]. Ми вважаємо, що окреслене трактування завдань контролю у сфері державного управління є досить розширеним, оскільки серед запропонованого переліку деякі завдання виявляються характерними для мети (зокрема, гарантування правомірності дій посадових осіб підконтрольних структур відповідно до положень Конституції України та чинних нормативно-правових (у тому числі відомчих актів) та предмета (наприклад, сприяння науковій раціональності та обґрунтованості владно-управлінських рішень підконтрольного суб'єкта) контролю. Однак у зазначеному тлумаченні наявні й позитивні тенденції характеристики завдань контролю у сфері державного управління, зокрема, віднесення до їх складу виявлення недоліків у роботі посадових осіб та надання їм практичної допомоги у подоланні вказаних дефектів, з'ясування факторів ефективності діяльності контролюючого суб'єкта над підконтрольною структурою. Досить специфічної точки зору у розкритті поняття завдання контролю у сфері державного управління дотримуються вчені А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна і Л. Ю. Гордієнко, визнаючи його як порівняння фактичних результатів зі встановленими показниками постфактум та прийняття відповідних коригуючих заходів, з'ясування неузгодженостей і помилок у функціонуванні відповідної структури та їх попереджен-

⁴⁰ *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; [ред. Ю. Ф. Кравченко]. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.

ня на майбутнє [41, с. 138]. У загальних рисах із зазначеним міркуванням слід погодитись, однак, наголошуючи на до-
сить обмеженому переліку завдань, що за своєю сутністю та
спрямуванням носять лише негативний характер (з'ясування
неузгодженостей і помилок у функціонуванні відповідної
структури та їх попередження), не враховуючи інших прита-
манних особливостей.

Зважаючи на викладені позиції вчених, на нашу думку, слід
запропонувати власне тлумачення поняття завдання контролю
як певного шляху досягнення необхідного результату у сфері
державного управління із застосуванням правомірних та за-
конних методів, засобів та форм впливу на підконтрольний
суб'єкт діяльності. На підставі зазначеного вважаємо за потріб-
не сформулювати перелік завдань контролю у сфері держав-
ного управління таким чином: 1) здійснення контролюючим
суб'єктом спостереження, аналізу та перевірки на предмет до-
тримання вимог чинного законодавства підконтрольною струк-
турою; 2) з'ясування факторів якості та ефективності діяльнос-
ті контролюючого суб'єкта над підконтрольною організацією;
3) стимулювання до належного виконання підконтрольним
суб'єктом власних функцій, завдань та повноважень у сфері
державного управління; 4) здійснення спостережних заходів за
дотриманням основоположних прав та свобод, рівня соціальної
захищеності штату працівників (посадових осіб) підконтро-
льної структури; 5) виявлення недоліків, зокрема їх причин та
умов, у роботі посадових осіб та застосування припиняючих за-
ходів для їх подолання (притягнення винних осіб до юридич-
ної відповідальності), пошук превентивних мір усунення вка-
заних дефектів у майбутньому; 6) здійснення інформативних
повноважень, тобто донесення необхідної та об'єктивної ін-
формації про діяльність відповідних підконтрольних суб'єктів;

⁴¹ *Державне управління* : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.

7) врахування позиції громадськості щодо ефективності функціонування підконтрольної структури; 8) виявлення та використання корисного зарубіжного досвіду для правильного функціонування контролюючих суб'єктів у сфері державного управління; 9) здійснення відновної функції, тобто повернення у первісний стан порушених прав і законних інтересів відповідних учасників правовідносин шляхом скасування незаконного нормативного (відомчого) акта підконтрольного органу. Своєю чергою, з'ясування мети та завдань контролю у сфері державного управління дає можливість виокремити розуміння поняття призначення контролю як відповідної сукупності мети і завдань контролю, які сприяють у визначенні його ролі серед існуючих функцій державного управління.

Наступною важливою категорією, яку необхідно детально розглянути, являються ознаки (основні риси) контролю у сфері державного управління. Для кращого розуміння досліджуваної тематики, на наш погляд, треба окреслити етимологічне походження слова “ознака”. Так, Великий тлумачний словник української мови інтерпретує вказане поняття як рису, властивість, особливість кого-небудь, чого-небудь [⁴², с. 609]. Автори зазначеного тлумачення правомірно акцентують увагу на розумінні ознаки саме як важливої характеристики певного явища. Своєю чергою, схожих міркувань дотримуються укладачі тлумачного словника російської мови, визначаючи термін “ознака” як показник, знак будь-якого явища [⁴³, с. 166]. Зважаючи на це, запропонована позиція, беззаперечно, заслуговує на підтримку, оскільки повною мірою визначає сутність та значення досліджуваного поняття. Таким чином, під терміном ознака контролю слід розуміти важливу характеристику вказаної функції державного управління.

⁴² *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / [уклад., і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. — 1736 с.

⁴³ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: 70000 слов / [под ред. Н. Ю. Шведовой]. — М.: Рус. язык, 1991. — 917 с.

Необхідно зауважити, що ознаки контролю у сфері державного управління серед науковців досліджувалися опосередковано та неповно, тому їх відображення та визначення являтиметься деякою мірою унікальним. Так, згідно з міркуваннями науковця О. М. Михи до ознак контролю у державному управлінні необхідно віднести: 1) контроль є обов'язковим елементом правової держави, гарантом верховенства права; 2) невід'ємним елементом механізмів поділу влади, противаг і стримувань; 3) засобом виявлення й подолання у державі міжінституційних суперечностей та неузгодженостей; 4) механізмом захисту посадових осіб від зловживання владними повноваженнями; 5) виявом влади народу безпосередньо та засобом забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина [⁴⁴, с. 21]. На нашу думку, вказане тлумачення повністю відображає призначення контролю у сфері державного управління. Особливої уваги заслуговує включення до ознак контролю його фактичної ролі та сутності: з одного боку, соціально-політичного призначення (як гарантії дотримання принципу верховенства права у державі), а з іншого — організаційної основи для незалежного та ефективного функціонування державних структур. За логікою дослідження, ознаки контролю можна виокремити і з розуміння змісту даної категорії у роботі науковця В. Б. Авер'янова, як такі: 1) специфічний суб'єктний склад: державний контроль передбачає функціонування спеціально уповноважених державних структур, а громадський контроль — представників громадськості (громадян, громадських об'єднань та організацій); 2) контроль ґрунтується на єдиних із державним управлінням принципах об'єктивності, гласності та систематичності; 3) наявність специфічних завдань контролю у сфері державного управління; 4) специфічне призначення контролю — функціонування заради інтересів людей та суспільства

⁴⁴ Мих О. В. Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади / О. В. Мих // Держ. буд-во. — 2009. — № 2. — С. 18–26.

загалом [⁴⁵, с. 224]. Так, у вказаному трактуванні автора ознаки контролю у сфері державного управління розкриваються через відображення особливостей досліджуваної категорії. Власне використання цього методу формулювання ознак дає змогу більш повно та ґрунтовно розкрити поняття контролю у сфері державного управління, а тому заслуговує на застосування у майбутніх теоретичних розробках.

Таким чином, зважаючи на обмеженість визначень вказаної категорії з боку науковців, на наш погляд, логічним видається виділення наступних основних рис контролю у сфері державного управління у власній інтерпретації: 1) контроль являється однією із найважливіших функцій державного управління; 2) провадження контролю здійснюється усіма суб'єктами державного управління, тобто державними та недержавними (громадськими) організаціями, в межах приписів, що визначають сферу їх функціонування; 3) постійний та попереджувачий (превентивний) характер контролю у сфері державного управління; 4) наявність специфічної мети та завдань контролю; 5) можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного суб'єкта в разі виявлення правопорушення (вказана ознака є ключовою в розрізненні категорій контролю та нагляду у сфері державного управління); 6) взаємозв'язок та взаємопов'язаність контролю як функції з іншими існуючими напрямками державного управління; 7) контроль здійснюється в чітко встановленій формі у вигляді ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень та рейдів (планових і позапланових).

Отже, на підставі викладеного слід підсумувати, що дослідження поняття, сутності та ознак контролю у сфері державного управління дає ґрунтовне розуміння важливості існування вказаної правової категорії. Так, контроль як функція

⁴⁵ *Державне управління: теорія і практика* / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.

допомагає державній владі в державному управлінні досягти стабільного і динамічного розвитку громадянського суспільства. Оволодіння контролем як засобом управління, уміння проводити його за певними видами та формами, використовувати отримані результати дає можливість правильно застосовувати інші елементи управління. Тому систематичний і якісний контроль сприяє ефективному державному управлінню, а його відсутність або поверхнєве здійснення дає негативні наслідки. Цікаво, що науковий аналіз поняття, сутності та ознак контролю у сфері управління дає можливість, з одного боку, з'ясувати недоліки та неузгодженості в роботі відповідних підконтрольних структур, а з іншого — знайти спосіб їх врегулювання або вирішення. У зв'язку із цим необхідно наголосити на беззаперечній необхідності у застосуванні вказаної правової категорії у сфері державного управління.

1.2. Історичний генезис формування та розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Розвиток будь-якого інституту або галузі права має причини виникнення, основні етапи розвитку. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю не є винятком. Для розуміння сутності цього інституту потрібно спочатку проаналізувати генезу його існування, оскільки без цього неможливо зрозуміти механізми покращення його функціонування. Історія громадського контролю за правоохоронною діяльністю розкриває нам сутність цього явища через призму років, документів, фактів та змін, що вплинули на зв'язок між правоохоронними органами і населенням. Тому для повного й чіткого розуміння інституту громадського контролю за правоохоронною діяльністю нам потрібно ознайомитися з основними етапами розвитку цього явища.

У юридичній літературі зустрічаються досить абстрактні, історично не аргументовані судження про громадський контроль як про феномен, який не властивий вітчизняному правовому суспільству. Без будь-якого історичного обґрунтування стверджується, що в історії еволюції правової системи України не було місця та були відсутні умови і передумови для становлення й розвитку інституту громадського контролю. Наприклад, В. П. Десятих досить сміливо заявляє, що в пострадянських країнах взагалі, тобто і на різних етапах історичного розвитку права, держави, суспільства загалом, і в сучасній державно-правовій реальності, “інститут громадського контролю залишається для громадян чужим, штучно насаджуваним і зовсім марним”, вони не вміють обстоювати свої інтереси, використовуючи публічні механізми — політичні та правові” [46, с. 33]. На нашу думку, така позиція є неправильною, оскільки існують історичні факти, нормативно-правові акти, які підтверджують існування та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Окремим питаннями генезису та розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю присвячували свої праці такі вчені, як: С. Г. Братель, П. В. Десятих, В. Г. Ігнатов, Я. Ю. Кондратьєв, В. П. Корнієнко, С. М. Кушнір, П. П. Михайленко, Т. В. Наливайко, О. Д. Поліщук, Л. П. Рогатіна, Л. В. Черепнин, Е. В. Шорина, Б. З. Якимович. Аналізуючи історію розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід зазначити, що висвітлення основних етапів зародження та функціонування даного інституту зустрічається досить рідко. Зважаючи на це, комплексного вивчення історії встановлення інституту громадського контролю не запропоновано, тому актуальність нашого дослідження є беззаперечною, адже воно дозволить сформулювати більш чіткі позиції

⁴⁶ Десятых П. В. Субъект организации общественного контроля за деятельностью органов милиции // Административное право и процесс. — 2007. — № 6. — С. 33–36.

щодо розглядуваного питання. Тому, незважаючи на проведений аналіз з боку науковців, зазначена проблематика все одно потребує додаткового осмислення та дослідження.

У юридичній соціології генеза розвитку громадського контролю розглядається як особливий самоорганізаційний, формальний, так і неформальний спосіб регуляції поведінки людей, налагодження соціальної взаємодії, збереження громадського порядку і цілісності, яка побудована у часовому проміжку [47, с. 45]. Дане поняття розкриває сутність громадського контролю через історичний аспект, аналізуючи його як елемент збереження громадського порядку, та вказує на існування такого контролю відповідно до норм права і без юридичного оформлення.

З формально-юридичної точки зору цілком зрозумілі заяви про те, що інститут громадського контролю для наших громадян залишається чужим, штучно насаджуваним і марним, що не мають підстави в українській правовій історії [48, с. 200]. Наприклад, стверджується, що контроль, як специфічна публічна діяльність, і зокрема державний контроль, зародилися і почали розвиватися тільки з утворенням централізованої держави. До цієї пори, вважає Н. В. Платонов, у вітчизняній правовій культурі та громадській організації контрольний вид діяльності не мав передумов для розвитку. І тільки з XVII ст. починає формуватися державний контроль, який виявляє себе головним чином у вигляді фінансового контролю [49, с. 12]. Ми з цим погодитися не можемо, оскільки в історії розвитку суспільства і держави контроль як вид публічної діяльності і суспільної взаємодії “присутній” на різних етапах розвитку. Справа в тому, що стверджувати, що контрольний вид діяль-

⁴⁷ Касьянов В. В., Нечипуренко В. Н. Социология права. — Ростов н/Д, 2001. — С. 324.

⁴⁸ Лапаева В. В. Социология права / Под ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. — М., 2000. — 345 с.

⁴⁹ Платонов Н. В. Государственный контроль в России и русское общество в первой четверти XVIII века: дис. ... канд. ист. наук. — М., 2000. — С. 44.

ності не отримував свого розвитку аж до XVII ст., означає обґрунтовувати те, що до цієї пори українському суспільству взагалі не було властиве будь-яке організаційне управління. У загальній теорії управління соціальними організаціями давно вже доведений факт, що будь-яка управлінська діяльність, від найпростішої до управління складними і неоднозначними соціальними процесами, передбачає наявність контролю, без якого управлінська діяльність неможлива в принципі.

Історичний процес розвитку та реформування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні дуже складний. До проголошення незалежності територія України в різний час була поділена між сусідніми державами, але протягом існування Козацької держави Богдана Хмельницького (1648–1657 рр.) та в період кількох років після Жовтневої революції 1917 р. Україна була незалежна у своїй внутрішній політиці від інших [50, с. 34]. Ми будемо аналізувати розвиток громадського контролю за правоохоронною діяльністю протягом всієї історії України, а не тільки за період незалежності, оскільки потрібно розуміти генезу розвитку цього інституту в нашій державі.

Потрібно зауважити, що в історичному контексті правоохоронна діяльність полягає у здійсненні поліцейського нагляду. Також цій діяльності відповідало і функціонування суду та прокуратури, але при аналізі громадського контролю за правоохоронними органами ми будемо звертати увагу, найперше, на діяльність міліції, оскільки вплив громадськості на її діяльність найбільш істотний (до формування Національної поліції України).

За часів Київської Русі прототипом правоохоронних органів була боярська дружина, яка виконувала роль міліції на місцях. На той час за діяльністю боярської дружини встановлювався лише державний контроль з боку Військової організації,

⁵⁰ *Из истории милиции Советской Украины* / Под ред. П. П. Михайленко. — К.: Київська фабрика набору, 1965. — 399 с.

тому громадськість ніяк не впливала на діяльність правоохоронних органів.

Одним із перших інститутів громадського контролю за діяльністю державної влади і ширше — однією з первинних форм громадського впливу на розвиток вітчизняної держави і права — був інститут віче. Віче як елемент реалізації народом публічної влади та контрольної діяльності існувало у слов'ян з незапам'ятних часів. Воно було “вищим органом народного самоврядування та суду”. Віче — це “народне зібрання, яке є частиною соціально-політичного механізму давньоруського суспільства”, рішення якого були обов'язковим і незаперечним для всіх інших інститутів публічної влади. Це форма громадського впливу на розвиток держави і права, яка створювалася “не в ім'я боротьби з двома іншими, а для єднання”.

На думку М. Ф. Володимирського-Буданова, розвиток віче як інституту колективного управління проходить три основних етапи. Перший етап характерний для родоплемінної організації. При розширенні роду і території, при переході до громадського життя ця форма народного зібрання зберегтися не могла, вона поступається місцем зборам старійшин з усіх громад. У цьому сенсі другий етап розвитку віче (IX–X ст.) М. Ф. Володимирський-Буданов пов'язує з переходом від племінних зборів до міських. Така форма народовладдя, формування загальних напрямів розвитку політико-правової, соціально-економічної та духовно-культурної життєдіяльності суспільства, цілей і завдань функціонування публічної влади згодом видозміниться і розділиться на дві установи — боярську думу і власне віче. Третя епоха вічових зборів (XI–XIII ст.) збігається з часом остаточного встановлення влади старших міст [51, с. 76]. Існування віче як первісного елементу громадського контролю відіграло досить важливу роль у забезпеченні громадського порядку, оскільки відбувалося

⁵¹ *Момотов В. В.* Формирование русского средневекового права в IX–XIV вв. — М., 2003. — 365 с.

поступове зародження громадського впливу на суспільні відносини.

Іншим важливим суспільним інститутом впливу народу (або, як зазначається в історичних джерелах, — “землі російської”) на розвиток держави і права, що також реалізував функцію громадського контролю, є земські собори. Своєю чергою, земські собори проіснували в двох основних напрямках: традиційному і соціально-політичному. Появу цього інституту верховної влади пов’язують з діяльністю Івана IV (Грозного), який прагнув обмежити владу бояр, безконтрольність щодо потреб та інтересів російської землі і громадської думки [52, с. 53]. На той час бояри контролювали майже усі правовідносини у державі, однак Іван Грозний розумів, що перебування влади в руках невеликої кількості людей може призвести до краху держави.

З іншого боку, в традиційному сенсі земські собори, як відзначають дослідники, генетично пов’язані з попередніми інститутами публічної влади і контролю над верховними правителями і певною мірою замінювали князівські поради, народні збори (віче) і разом з боярською думою успадкували їх політико-правову роль і значення. “Земські собори — це орган, який прийшов на зміну віче, перейнявши традиції участі громадських груп у вирішенні публічних питань” [53, с. 88]. Тим не менш, хоча земські собори і знаходилися в ідейному зв’язку з віче, але фактично “за своїм складом віче і собори — явища протилежні”.

З точки зору Л. В. Черепніна, земський собор — це нарада представників “всієї російської землі”, присвячена найбільш важливим і актуальним питанням державного будівництва [54, с. 67]. Земський собор представляв собою не лише орган, який

⁵² Черепнин Л. В. Земские сборы Русского государства в XVI–XVII вв. — М., 1978. — С. 417.

⁵³ История государственного управления в России / отв. ред. В. Г. Игнатов. — Ростов н/Д, 1999. — 608 с.

⁵⁴ Черепнин Л. В. Земские сборы Русского государства в XVI–XVII вв. — М., 1978. — С. 417.

займався вирішенням публічних питань, а й мав важелі впливу на публічні інститути, що на той час було дуже резонансним.

Звичайно, після об'єднання руських земель під управлінням московського князя контрольна-наглядова діяльність, а також різні форми громадського контролю ускладнюються. Сфера управління стала настільки великою, а громадська взаємодія настільки ускладнилася, що потрібно було реформувати різного роду контрольну діяльність — у системі зборів і мит, в системі общинної взаємодії та взаємодопомоги. При цьому як у селянських громадах, так і в системі державного управління створюються різні суспільні інститути та урядові органи для організації та здійснення контрольного виду діяльності. Наприклад, у цей час досить активно і по всій території російської держави створюються спеціальні установи для керівництва господарськими справами — накази, що іменувалися на різних етапах еволюції держави також “хатами, палатами, дворами, четями (або чвертями)” [55, с. 256]. У державному управлінні диференціюються, виділяються і отримують самостійність різні органи, що здійснюють контроль. Так, “будучи спочатку (XV ст.) тільки окремими канцеляріями Боярської думи, накази перетворилися потім (до кінця XVI ст.) у самостійні центрально-адміністративні установи” [56, с. 17]. Діяльність наказів була дуже помітною, оскільки вони виконували спеціально визначені повноваження щодо контролю публічних органів, але першочергове існування його як елементу громадськості з часом перетворилося на державний контрольний орган, що на сучасний зразок відповідає Міністерству юстиції України.

За часів існування Козацької держави відповідальним за охорону та безпеку громадського порядку було призначено два полкових осавули, які “доглядали ладу й дисципліни

⁵⁵ Андреевский И. Е. Русское государственное право. — СПб.; М., 1866. — Т. 1. — 458 с.

⁵⁶ Ивановский В. В. Учебник административного права. — 4-е изд. — Казань, 1911. — С. 506.

в полку, мали деякі поліційні обов'язки" [57, с. 245]. Як зазначає історик Орест Субтельний, територію Козацької держави було поділено на 16 військових полків. Полковники в цих полках були головними адміністративними та судовими урядниками на підвладній їм території. У межах кожного полку створювалися сотні, які здійснювали адміністративну та військову функції на місцях [58, с. 128–129]. Зі сказаного можна зробити висновок, що в період Козацької держави не могло існувати громадського контролю за правоохоронною діяльністю, оскільки вищу щабель державної влади займали військові, які одночасно були основними представниками політичної влади в Козацькій державі.

Перше встановлення громадського контролю за правоохоронною діяльністю відбулося в березні 1917 р. після створення міліції та відповідного рішення пленуму Одеської ради робочих депутатів і представників армії та флоту "Про створення робочої міліції, профсоюзів і районних рад". Радою робітничих депутатів було рекомендовано виконавчому комітету якнайшвидше здійснити організацію міліції серед населення [59]. Міліція спочатку створювалась з військовослужбовців, але з часом почали проводити спеціальні набори серед простих людей.

На цьому етапі розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів функціонування пролетарської міліції здійснювало не лише захист інтересів суспільства, а й участь робітників в управлінні державою. Як зазначав В. І. Ленін: "Зміни в країні можуть настати не через урядовців, не через відірвану від народу постійну армію, а через всенародну,

⁵⁷ *Історія українського війська (від княжих часів до 20-х років XX ст.)* Б. Гнаткевич, О. Думін, І. Крип'якевич, З. Стефанів, С. Шрамченко / Упор. Б. З. Якимович. — 4-те вид., змін. і доп. — Львів: Світ, 1992. — 712 с.

⁵⁸ *Субтельний О.* Україна: історія: Пер. з англ. — К.: Либідь, 1991. — 512 с.

⁵⁹ *Решение* Пленума Одесского Совета рабочих депутатов и представителей армии и флота "О создании рабочей милиции, профсоюзам и районным советам". — Вторая половина марта 1917 г. — ЦДАВОВУУ, ф. 1299, оп. 1, спр. 94, арк. 8.

поголовну, озброєну міліцію робітників та селян” [60, с. 166]. Однак потрібно зауважити, що водночас В. І. Ленін наголошував і на тому, що міліція повинна перебувати під контролем Рад. Таку позицію автора можна повністю зрозуміти, виходячи зі змісту подій 1917 р., оскільки для отримання підтримки з боку населення В. І. Ленін намагався показати, що населення і є найголовнішим контрольним органом держави.

17 квітня 1917 р. вийшла Постанова Тимчасового уряду “Об учреждении милиции”, в якій передбачалося, що населені пункти у повітах мали бути у віданні повітової земської міліції, а у великих містах міліція створювалася окремо [61]. Пізніше міліція була переведена у підпорядкування Рад робітничих і солдатських депутатів.

Участь громадськості на цьому етапі підтверджувалася, найперше, назвою даного органу — “робітничо-селянська міліція” та обрання правоохоронців населенням, а також обов’язковою звітністю міліціонерів про виконану роботу [62, с. 22]. На нашу думку, така практика мала дуже велике значення для розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, оскільки державою створювалися підстави впливу та контролю за діяльністю міліції. Проте, з іншого боку, неосвіченість населення у питанні набору міліціонерів та контролю за їхньою діяльністю значно погіршувало особовий склад правоохоронного органу.

На початку 20-х років у більшості міст України започатковується істотно інша модель забезпечення громадського контролю під час відбору кадрів до правоохоронних органів, суть якої полягала в тому, що у пресі висвітлювалися списки осіб, які подали заяви про вступ на роботу в міліції, а пересічні грома-

⁶⁰ *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 32. — С. 500.

⁶¹ *Постановление* Президиума Екатеринославского Совета рабочих и солдатских депутатов “О создании советской милиции” // Голос солдата. — 1918. — №16.

⁶² *Истории милиции Советской Украины* / Под ред. П. П. Михайленко. — К.: Київська фабрика набору, 1965. — 399 с.

дяни повинні були повідомляти відомості про претендентів, що могли стати перешкодою для роботи правоохоронних органів.

Відповідно до Наказу Української Радянської Соціалістичної республіки № 296 “О взаимоотношениях между райисполкомами и начальниками милиции района” контроль за діяльністю міліції здійснювався місцевим виконавчим комітетом [63, арк. 122]. Дуже важливим кроком у розвитку громадського контролю за діяльністю міліції стало введення у 1919 р. книги скарг. Позитивним фактом такого нововведення було те, що будь-який громадянин мав право написати скаргу до правоохоронного органу і тим самим вплинути на діяльність правоохоронців, які вчинили протиправні дії.

Наступним важливим кроком у розвитку громадського контролю за діяльністю міліції стало проведення чистки особового складу правоохоронного органу. Слід зауважити, що 22 вересня 1921 р. головний начальник робітничо-селянської міліції УСРР видав Наказ № 37 “О чистке в милиции” [64, арк. 1], відповідно до якого створювалися спеціалізовані комісії для проведення чистки. Роль громадськості полягала в наданні комісії відомостей у письмовій формі про непрофесійну або протиправну діяльність міліціонерів.

На початку 30-х років однією з форм громадського контролю за діяльністю міліції були систематичні звіти правоохоронців перед робітничим класом. Звітування зазвичай відбувалося на підприємствах чи в колгоспах. На цих зборах робітники виступали з доповідями про правоохоронну діяльність міліції, наголошуючи на позитивних і негативних сторонах, гостро критикуючи недоліки міліціонерів, та вносили пропозиції

⁶³ *Постановление* Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 1 мая 1924 г. “Положение об административных управлениях губернских и окружных исполнительных комитетов”. — ЦДАВОВУУ, ф. 5, оп. 2, спр. 3, арк. 120–130.

⁶⁴ *Приказ* главного начальника рабоче-крестьянской милиции УССР № 37 от 22 сентября 1921 г. “О чистке милиции”. — ЦДАВОВУУ, ф. 6, оп. 1, спр. 30, арк. 1.

щодо усунення і подолання недоліків [65, с. 82]. На нашу думку, така практика мала позитивний відгук з боку робітників, оскільки зміцнювався зв'язок між правоохоронними органами та безпосередньо населенням і можливістю останнього своїм баченням впливати на долю міліції.

Наприкінці 20-х — на початку 30-х років чільне місце серед форм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів належало товариствам сприяння міліції [66, с. 222], які створювалися винятково на добровільних засадах і надавали значну допомогу правоохоронцям у попередженні та боротьбі зі злочинністю. Дані товариства підтримували громадський порядок у містах, здійснюючи допомогу міліції.

Начальник адміністративного відділу Народного комісаріату внутрішніх справ видав інструкцію “Про організацію, права й обов'язки інституту сільських виконавців” 14 березня 1928 р., відповідно до якої при залученні селян на допомогу правоохоронним органам для підтримки громадського порядку, то сільські виконавці переходили у розпорядження Начальника районної міліції [67, арк. 70–73]. Отже, здійснюючи допомогу правоохоронним органам, сільські виконавці перебували у формальному становищі міліціонерів, оскільки мали повноваження правоохоронців та підпорядковувалися начальнику міліції.

Відповідно до Постанови СНК УСРР “О реорганизации обществ содействия милиции” від 10 вересня 1932 р. відбулося перетворення товариств сприяння міліції в бригади сприяння,

⁶⁵ *Истории милиции Советской Украины* / Под ред. П. П. Михайленко. — К.: Київська фабрика набору, 1965. — 399 с.

⁶⁶ *Терещук О. Д.* Історичний генезис розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю в період 1917–1945 рр. / О. Д. Терещук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. — 2015. — Вип. 1(1). — С. 222–227.

⁶⁷ *Інструкція № 72* від 14 березня 1928 р. “Про організацію, права й обов'язки інституту сільських виконавців” // Збірник наказів Р.-С. міліції УСРР. — 1928. — № 3053. — С. 70–73.

які діяли при органах робітничо-селянської міліції. Сутність діяльності бригад зумовлювалася добровільною участю робітників з метою надання активної допомоги у підтриманні громадського порядку [68, ст. 155]. Потрібно зазначити, що в тогочасних засобах масової інформації (далі — ЗМІ) наголошувалось про позитивну роль бригад сприяння міліції у підтриманні безпеки на місцях, оскільки у населення піднімалася громадянська позиція та віра в правоохоронні органи, бо саме пересічні громадяни могли своїми діями наводити порядок та боротися зі злочинністю. Діяльність бригади сприяння міліції передбачала: повідомлення про випадки вчинення правопорушення; сприяння постовим міліціонерам; допомога у разі нещасних випадків; направляти до міліції підкинутих дітей; направляти у відділення міліції психічно хворих осіб; сповіщати правоохоронні органи про випадки самогубств та затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів існував і у період Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр., але носив дещо інший характер. Якщо раніше діяльність простого населення у лавах міліції мало здійснювалась у добровільній формі, то відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про воєнний стан” від 22 червня 1941 р. [69] на місцях запроваджувалась трудова повинність. Відповідно у повоєнні роки говорити про існування інституту громадського контролю за правоохоронними органами марно, оскільки влада у державі на той час зосереджувалася в руках військовослужбовців.

Відповідно до Наказу МВС УРСР “О боротьбе с нарушениями советской законности в органах МВД Украинской ССР” від 10 червня 1946 р. зазначалося, що діяльність міліції була б більш успішною, якщо правоохоронні органи у своїй діяль-

⁶⁸ *Постановление* СНК УССР от 10 сентября 1932 г. “О реорганизации обществ содействия милиции” // СЗ УССР. — 1932. — № 25. — С. 155.

⁶⁹ *Указ* Президії Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 р. “Про воєнний стан” // Відомості Верховної Ради СРСР. — 1941. — № 29.

ності по боротьбі зі злочинністю та підтриманням громадської безпеки користувалися більшою підтримкою з боку робітників [70, арк. 124–130]. Виходячи з цього наказу, можна зробити висновок про позитивну роль громадськості в діяльності правоохоронного органу для підтримання громадської безпеки та боротьби зі злочинністю.

У 1947 р. по Київській області для проведення профілактичних заходів з охорони врожаю було залучено понад 25 тис. членів бригад сприяння міліції, які сумлінно ставились до виконання добровільно взятих на себе обов'язків, а також були активними помічниками працівників міліції [71, с. 211]. Чисельність членів бригад сприяння міліції зростала з року в рік, що говорило про великий обсяг роботи, який проводився працівниками міліції, переважно дільничними уповноваженими, серед робітників.

У західних областях також діяли добровільні організації робітників — групи охорони громадського порядку. Для ліквідації залишків банд українсько-німецьких націоналістів у західних областях Української РСР органи влади в липні–серпні 1948 р. на базі існуючих в роки війни і повоєнні роки винищувальних батальйонів і груп самоохорони організували групи охорони громадського порядку. Ці групи мали здійснювати організацію охорони державного і колгоспного майна, охорону життя колгоспників, селян та їхнього майна від посягання бандитів.

Групи охорони громадського порядку створювались в селах із передових, свідомих та найбільш активних колгоспників та селян-одноосібників, яких навчали та озброювали працівники міліції. Після того як керівництво групами було покладено на дільничних уповноважених міліції, робота груп охорони

⁷⁰ Приказ МВД СССР от 10 июля 1946 г. “О борьбе с нарушениями советской законности в органах МВД Украинской ССР”. — ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 23, спр. 3638, арк. 124–130.

⁷¹ *Из истории милиции Советской Украины* / Под ред. П. П. Михайленко. — К.: Київська фабрика набору, 1965. — 399 с.

громадського порядку значно покращилась. Під керівництвом дільничних уповноважені члени груп організовували щодобові чергування і патрулювання на території сіл і колгоспів, брали під охорону найбільш важливі сільськогосподарські об'єкти. Групи охорони громадського порядку вели активну боротьбу з бандитами. Крім того, вони проводили велику роботу з попередження, припинення і розкриття злочинів, з попередження порушення паспортного і прикордонного режиму.

Результати діяльності груп охорони громадського порядку показали, що групи були серйозною силою, яка перешкоджала злочинцям проводити підривну роботу на селі. Понад 4800 груп за 1949 р. не допустили на території, яку вони охороняли, жодного бандитського вияву і тим самим закрили шлях злочинам у колгоспах та в населених пунктах [72, с. 215]. У зв'язку з ліквідацією бандитизму в західних областях України, кількісний склад груп охорони громадського порядку значно скоротився, проте групи продовжували вести боротьбу зі злочинністю, брали участь в охороні громадського порядку.

Відповідно до поданої заступником міністра внутрішніх справ УРСР довідки “Про роботу міліції МВС УРСР за період 1943–1947 рр.” від 20 листопада 1947 р., практична діяльність органів міліції відбувалась за активної допомоги робітників міст та сіл [73]. А 15 грудня 1949 р. начальником Управління міліції МГБ УРСР була складена довідка “Про досвід проведення звітів дільничних уповноважених міліції та доповідей начальників відділень міліції на зборах трудящих” [74]. У цій довідці йшлося про те, що органи міліції в своїй повсякденній діяльності підтримували тісні зв'язки з робітниками та працювали, заручившись їхньою активною підтримкою.

⁷² Михайленко П. П. Борьба с преступностью в Украинской ССР. — К.: Редакционно-издательский отдел при МООН УССР, 1967. — Т. 2. — 952 с.

⁷³ Центральний державний архів громадських об'єднань України [Текст], ф. 1, оп. 23, спр. 4937, арк. 361–370.

⁷⁴ Центральний державний архів громадських об'єднань України [Текст], ф. 1, оп. 23, спр. 6306, арк. 1–43.

Згідно з Постановою бюро обласного комітету Комуністичної партії України “Про посилення боротьби з кримінальною злочинністю та проявами бандитизму в районах Київської області” від 10 листопада 1946 р. районні та міські комітети КП(б)У приділяли недостатньо уваги діяльності міліції, не надавали їй належної допомоги у справі зміцнення кадрів, створення бригад сприяння міліції у боротьбі зі злочинністю [75]. Як результат, для покращення роботи органів внутрішніх справ партійні органи і ради депутатів робітників стали приділяти більше уваги правоохоронним органам.

Нового розмаху отримало звітування правоохоронних органів перед населенням. Як результат, звіти уповноважених осіб мали неабияке значення, а саме — зміцнення відносин між народом і міліцією, надання допомоги з боку бригад сприяння міліції у підтриманні правопорядку на місцях, підняття авторитету міліції як правоохоронного органу у боротьбі зі злочинністю. Також потрібно зауважити, що виправдана критика під час звітувань сприяла усуненню прогалин та недоліків у правоохоронній діяльності міліції, а також дані дискусії виконували превентивну функцію охорони права з боку міліції.

З метою зміцнення правопорядку працівники міліції в бесідах і доповідях роз’яснювали населенню зміст чинного законодавства та необхідність неухильного його дотримання. Така діяльність мала позитивний характер, оскільки своїми доповідями уповноважені представники правоохоронного органу піднімали загальну правосвідомість простого населення та розуміння самої категорії права загалом, оскільки вже знали, яку протиправну діяльність законодавство називає злочинною та міру покарання за цю протиправну поведінку.

З метою мобілізації населення на надання допомоги органам міліції у боротьбі зі злочинністю, розкрадачами власності

⁷⁵ *Центральний державний архів громадських об’єднань України [Текст], ф. 1, оп. 23, spr. 3635, ark. 1–5.*

та підтримання громадського порядку, працівниками правоохоронних органів УРСР у 1948 р. проведено на фабриках, заводах, у колгоспах та навчальних закладах понад 35 000 лекцій, доповідей та бесід. Унаслідок цього станом на 1 січня 1949 р. в органах міліції налічувалося 167 923 члени бригад сприяння правоохоронним органам [76]. Наголосимо, що велику увагу правоохоронні органи приділяли лекціям і доповідям у навчальних закладах, оскільки позиція начальників управління полягала в тому, що здійснюючи численні доповіді в стінах університету, ліцеїв, технікумів, шкіл та інших навчальних закладах формувало та розвивало бачення майбутнього покликання щодо злочинної діяльності.

Порівняно з першим півріччям 1948 р. агітаційно-масова робота в першому півріччі 1949 р. значно посилилася. Так, кількість проведених лекцій та бесід було збільшено на 198,1 %, кількість глядачів, охоплених кіносеансами, — на 78,5 %, кількість розповсюджених плакатів і листівок — на 29 %, кількість організованих куточків безпеки — на 169 %. Протягом 9 місяців 1949 р. правоохоронні органи України провели 27 тис. зборів робітників, на яких з доповідями та звітами про виконану роботу виступили начальники органів міліції, дільничні уповноважені [77]. Проаналізувавши діяльність міліції у повоєнні роки, стає зрозумілим, що покращити роботу цього органу можна тільки завдяки посиленій роботі з кадрами, їх поглибленій юридичній підготовці, підвищенню професійної майстерності та моральному вихованню працівників. І все це можливо за умови існування громадського контролю за правоохоронним органом, оскільки саме цей вид контролю безсторонньо намагається встановити громадський порядок на місцях.

⁷⁶ *Центральний державний архів громадських об'єднань України [Текст], ф. 1, оп. 23, спр. 6306, арк. 1–43.*

⁷⁷ *Центральний державний архів громадських об'єднань України [Текст], ф. 1, оп. 23, спр. 5985, арк. 376–395.*

У середині 50-х років було створено комсомольські штаби по боротьбі з порушенням громадського порядку. Таке нововведення було запропоноване Центральним комітетом КПУ. Також пропонувалося створити комсомольські пости та громадські патрулі. Сутність діяльності громадських патрулів зводилася до нагляду за дотриманням правопорядку на визначених правоохоронними органами територіях.

Комсомольські організації, комсомольські штаби та комсомольські пости і патрулі вплинули на розвиток громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Як результат, лише в серпні–вересні 1954 р. даними ініціативними групами було затримано 650 порушників громадського порядку [78, с. 221]. На нашу думку, діяльність комсомольських груп дуже позитивно відгукнулася не лише на розвитку правоохоронних органів, а й на розвитку правосвідомості серед населення, оскільки, вступаючи у дані ініційовані групи, громадяни виконували профілактичну функцію охорони права не лише у державі, а й у власних сім'ях та колективах.

А починаючи з кінця 50-х років, громадський контроль поширюється на діяльність не лише міліції, а й суду. Було утворено так звані товариські суди, які користувалися значними повноваженнями. До компетенції товариських судів було віднесено таку категорію справ: 1) дрібне хуліганство; 2) поява у нетверезому стані; 3) спекуляцію і розкрадання державного майна; 4) негідну поведінку в громадських місцях; 5) наклеп або образи; 6) виготовлення самогону без мети збуту; 7) недостойне ставлення до членів родини; 8) невиконання обов'язків щодо виховання дітей. Усі ці правопорушення не становили підвищеної суспільної небезпеки.

У своїй діяльності товариські (громадські) суди мали право застосовувати до правопорушників такі міри покарання, як: публічне вибачення перед потерпілим, оголошення това-

⁷⁸ *Из истории милиции Советской Украины* / Под ред. П. П. Михайленко. — К.: Київська фабрика набору, 1965. — 399 с.

риської догани або попередження (велоса опублікування у ЗМІ), накладання грошового стягнення у розмірі не більш як 10 карбованців, пониження на посаді не більш як три місяці або переведення правопорушника на менш оплачувану роботу. Виходячи з того, що члени товариських судів були обізнані у праві громадян, все одно постає питання про законність та неупередженість судових рішень даного суду, оскільки здійснення судочинства було покладено на некомпетентних осіб.

Співробітники міліції повністю підтримували функціонування товариських судів. Вони передавали матеріали справ до розгляду в товариських судах та часто виступали на судових засіданнях і судових слуханнях. Звернімо увагу, що в середині 60-х років товариські суди покращили свою діяльність, оскільки почали функціонувати не лише як окрема неформальна судова інстанція, а й діяли на підприємствах, колгоспах, установах, навчальних закладах. У товариських судах працювали поважні та шановані люди, які користувалися авторитетом та довірою серед населення. Дані товариські суди були прототипом сучасних профспілкових організацій та третейських судів.

Відповідно до Постанови Центрального Комітету Комуністичної Партії України і Ради Міністрів Української РСР “Положення про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в Українській РСР” від 8 червня 1961 р. [79] окрему увагу було зосереджено на функціонуванні народних дружин, які визначались як громадські, добровільні організації, що допомагали правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю та встановленням безпечного громадського суспільства.

Народні дружини складалися з робітників, колгоспників, студентів, шахтарів, пенсіонерів та інших соціальних груп дер-

⁷⁹ *Постанова* Центрального Комітету Комуністичної Партії України і Ради Міністрів Української РСР від 8 червня 1961 р. “Положення про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в Українській РСР” // Збірник постанов і розпоряджень Уряду Української РСР. — 1961. — № 6.

жави. Вони проводили свою діяльність в контакті з правоохоронними органами. До органів міліції надходило дуже багато пропозицій та скарг з боку дружинників, які патрулювали громадські місця та займалися дрібними правопорушеннями.

Народна дружина випускала власні газети, брошури та сатиричні листівки, в яких засуджувала злочинну діяльність. Зосереджувалася народна дружина у штабах, в яких чітко було визначено кількість дружинників. Кожен учасник народної дружини мав документ, що підтверджував його належність до певного штабу.

Добровільна народна дружина створювалась на зборах зацікавлених осіб, які подавали до дружини заяву про вступ. Збори складалися з професійних союзів, партійних та громадських організацій. Потрібно зауважити, що істотною умовою вступу до народної дружини була наявність рекомендаційного листа від професійного союзу, місця роботи чи громадської організації. Сутність цієї рекомендації полягала в тому, що членом добровільної народної дружини могла стати лише поважна та добросовісна особа, характеристика якої була висвітлена у листі, а профсоюзи, партійні та громадські організації підтверджували та поручалися за даного кандидата.

Добровільна народна дружина у своїй діяльності мала дотримуватися визначених законодавством обов'язків, до яких входило: введення роз'яснювальних робіт з населенням; здійснення громадського контролю за рухом транспорту та пішоходів; забезпечення громадського порядку на місцях; введення боротьби з дитячою безпритульністю.

Добровільна народна дружина виконувала свої обов'язки методом роз'яснення особі, яка вчинила правопорушення, характеру її антигромадської поведінки; проведення бесід і тематичних лекцій для населення; видання сатиричних листівок; виступи по радіо і телебаченню; проведення рейдів; встановлення постів; затримання осіб та супроводження їх до штабу дружини; виконання завдань суду та міліції; допомога міліції під час розшуку та затримання злочинців, направлення мате-

ріалів до товариських судів [80]. Добровільна народна дружина відігравала позитивну роль у забезпеченні громадського порядку, оскільки виконувала дрібні повноваження міліції, правоохоронні органи могли виконувати важкі та термінові завдання.

Починаючи з кінця 60-х років відбувається поступовий занепад громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Виявлялося це у слабкому зв'язку між громадськими організаціями та правоохоронними органами. Колегія Міністерства охорони громадського порядку Української РСР вказувала на те, що на засіданнях громадських організацій не ставиться питання про покарання правоохоронців, які несумлінно виконують свої обов'язки, що не позбавляють премій міліціонерів, які непрофесійно поведуться при виконанні поставлених керівництвом завдань. Також вказувалося на низькі показники відвідування правоохоронними органами громадських засідань, на яких обговорювались антигромадська поведінка правопорушників та її вплив на суспільство.

Про результати допомоги громадськості правоохоронним органам йшлося у доповідній записці міністра внутрішніх справ СРСР “Про результати роботи Міністерства внутрішніх справ Української РСР за 1969 рік”, в якій зазначалося, що для боротьби зі злочинністю та задля підтримання громадської безпеки на місцях за 1969 р. було створено 2185 дитячих кімнат міліції, на території України діяло 37155 дружин — чисельність яких дорівнювало 1 млн 708 тис. дружинників [81, арк. 47–57]. Треба відмітити позитивну динаміку участі громадськості в боротьбі зі злочинністю та для забезпечення громадської безпеки на території республіки.

⁸⁰ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 г. “Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка” // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1974. — № 22. — С. 326.

⁸¹ *Доповідна записка від 10 лютого 1970 р. про результати роботи Міністерства внутрішніх справ Української РСР за 1969 р.* — ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 25, спр. 393, арк. 47–57.

Правоохоронці часто організовували публічні виступи з метою роз'яснення нормативно-правових актів щодо діяльності міліції, суду, прокуратури та інших правоохоронних органів, що сприймалося дуже позитивно з боку населення. Так, 1972 р. працівниками органів внутрішніх справ було проведено роз'яснювальні бесіди та діалоги з приводу прийняття Положення “Про Міністерство Внутрішніх справ України”.

У Постанові Ради Міністрів СРСР “О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции” від 8 червня 1973 р. № 385 опосередковано вказувалось про громадський контроль за правоохоронною діяльністю [82]. У Постанові зазначалося, що працівники правоохоронних органів взаємодіяли з добровільними народними дружинами, товариським судом, радами профілактики правопорушень та іншими громадськими організаціями з приводу виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку на місцях. У цьому документі визначалася сутність громадського контролю за правоохоронною діяльністю, що полягала в тісному зв'язку з державними правоохоронними органами та установами при виконанні покладених законодавством обов'язків для попередження і розкриття злочинів та охорони громадського порядку.

Значною подією став Указ Президії Верховної Ради УРСР “Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в Украинской ССР” від 24 липня 1980 р. [83, с. 373]. Відповідно до цього документа було створено громадські пункти охорони порядку на місцях та об'єднання зусиль штабів товариських судів, добровільних народних дружин, домових комітетів, громадських інспекцій у справах неповнолітніх, гро-

⁸² *Постановление* Совета Министров СССР № 385 от 8 июня 1973 г. “О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции” // *Ведомости Верховного Совета СССР*. — 1973. — № 43. — С. 603.

⁸³ *Кондратьев Я. Ю., Михайленко П. П.* Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. — К.: Генеза, 2000. — Т. 3: 1946–1990. — 616 с.

мадських трудових колективів для покращення співпраці з державними органами в роботі з охорони громадського порядку. Державні органи всіляко допомагали громадським організаціям у сумісній боротьбі зі злочинністю, створюючи належні умови для народних дружинників і товариських судів. Допомога була різного характеру, починаючи від надання спеціальних дозволів та закінчуючи різними дипломами та подяками.

Наступним важливим документом став Наказ МВС СРСР № 136 “Об утверждении Положения о Пресс-бюро Министерства внутренних дел СССР” від 20 липня 1983 р., яке було утворене як підрозділ центрального апарату МВС СРСР, але на правах самостійного відділу. Основним завданням цього органу визначалося: 1) організація та надання допомоги навчальним закладам, управлінням, дослідницьким інститутам з видання матеріалів до друку; 2) сприяння редакціям центральних газет, політичних журналів, телебаченню, громадським видавництвам, театрам, кіностудіям та творчим організаціям у створенні й розповсюдженні художніх та публіцистичних творів, які пропагували діяльність органів внутрішніх справ, суду та прокуратури серед населення [84, с. 234]. Прес-бюро відігравало дуже важливу пропагандистську роль у правовому суспільстві через свої публіцистичні та художні видання, які в більшості випадків носили сатиричний характер стосовно особи злочинця. Потрібно зауважити, що діяльність даного органу зумовлювалась передусім профілактичною функцією охорони правопорядку, а по-друге, підняттям авторитету діяльності правоохоронних органів.

На Прес-бюро покладался ряд обов’язків, а саме: організація проведення консультацій щодо творів, які пов’язані були з діяльністю правоохоронних органів; рецензія творів, що надходили на друк з органів центрального друку, Держтелрадіо, кіностудій, видавництв, театрів, Держкіно; надання дозволу

⁸⁴ Кондратьєв Я. Ю., Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. — К.: Генеза, 2000. — Т. 3: 1946–1990. — 616 с.

на використання сценаріїв кінофільмів при перекладі на російську мову; організація проведення суспільного перегляду кінофільмів, спектаклів про правоохоронну діяльність; підготовка семінарів і прес-конференцій для населення про проблеми злочинності та про шляхи його подолання. Членами Прес-бюро були учасники народних дружин та товариських судів, які вже мали достатній досвід у співпраці з правоохоронними органами для охорони громадського порядку.

З часів становлення незалежності в Україні ситуація, пов'язана зі злочинністю, дуже ускладнилась. Виходячи лише з того, що за 1993 р. було зареєстровано на 12 % більше злочинів, ніж за попередній 1992 р., а злочинність серед неповнолітніх виросла майже на чверть [⁸⁵, с. 85]. Причина такої ситуації була пов'язана із соціально-політичними змінами в країні, скрутним матеріальним становищем населення, проблемами з виплатою соціальних виплат та іншими економічними і соціальними факторами. Проте однією з найважливіших причин зростання злочинності була фізична неспроможність правоохоронних органів якісно і своєчасно здійснювати свої повноваження з охорони громадської безпеки. Таке становище дуже ускладнило той факт, що громадські організації фактично перестали функціонувати. Передусім це стосується громадських пунктів охорони, добровільних народних дружин, які були головними та незамінними помічниками правоохоронних органів у профілактиці та боротьбі зі злочинністю.

Громадські організації правоохоронної спрямованості, основне завдання яких — охорона правопорядку і профілактика правопорушень, не мали єдиної нормативної бази. Нормативні акти (положення, рішення), що регулювали порядок створення і діяльності громадських формувань, приймали різні суб'єкти управління, починаючи з представника Президен-

⁸⁵ *Пліщук О. Д.* Участь громадських формувань в охороні правопорядку за сучасних умов // Наукові розробки академії. — К.: Академія внутрішніх справ, 1994. — С. 85–90.

та в області до сільської Ради. Ці документи регулювали діяльність тільки певних організацій, що породжувало на місцях різні трактування стосовно мети їх створення, завдань, форм і методів роботи. Затверджені різними суб'єктами управління нормативні документи інколи не відповідали і навіть суперечили діючим нормативним актам, які, звичайно, приймалися Радою Міністрів УРСР. Наприклад, тимчасове Положення про групи охорони громадського порядку у Вінницькій області, затверджене представником Президента України 16 квітня 1993 р., надавало членам цих формувань право доставляти в міліцію правопорушників, вилучати в них предмети, причетні до скоєння правопорушення [⁸⁶, с. 125]. Крім того, в ньому було передбачено правовий і соціальний захист членів даних громадських організацій, який може надавати тільки вищий законодавчий або виконавчий орган. Кризові вияви, особливо у виробничій сфері, призвели до того, що підприємства, які раніше фінансували утримання і роботу народних дружин, їх асоціацій, інших подібних організацій, припинили таку оплату повністю або фінансували їх на дуже низькому рівні. Однією з причин зниження ефективності діяльності громадських формувань стало послаблення уваги до організації їх роботи. Місцеві органи влади та трудові колективи недооцінювали правоохоронний потенціал даних громадських формувань, не забезпечували їх діяльність необхідними матеріальними ресурсами. За невеликим винятком була практично відсутня дійова ініціатива органів внутрішніх справ по відновленню або створенню нових громадських організацій та формувань для забезпечення громадської безпеки і профілактики злочинності. Негативним явищем було і те, що членів громадських об'єднань ніхто не навчав. Відсутня єдина тематика навчання, не були розроблені її форми і методи; не проводився контроль і облік цієї роботи; практично не проводилися інструктажі

⁸⁶ Корнієнко В. П. Соціально-правова характеристика діяльності громадських формувань з охорони правопорядку. — К.: Основи, 1993. — 143 с.

членів формувань, що заступали на охорону правопорядку. Значним фактором, що “охолодив” бажання більшої частини громадян брати участь у правоохоронній діяльності, стала повна відсутність економічних та соціальних стимулів після прийняття Постанови Ради Міністрів СРСР “Про відміну додаткових відпусток, що надавались за виконання громадських доручень” від 12 березня 1987 р. № 333 [87]. Негативну роль відіграла недовіра до міліції з боку певної частини населення, причиною якого стало зростання злочинності та неспроможність правоохоронних органів забезпечити правопорядок. Проведене у 1991 р. опитування громадян показало, що тільки третина опитаних виказала думку, що при загрозі їхній безпеці вони звернуться за допомогою до міліції і тільки кожний сьомий повідомив, що сам надасть міліції активну допомогу. Негативно також виявилась слабка правова захищеність членів громадських організацій. Проведені дослідження свідчать, що такого захисту не відчувало близько 80 % членів громадських об’єднань. Кожен шостий із опитуваних пояснював своє небажання допомагати міліції побоюванням відплати зі сторони злочинців. Значну шкоду завдала орієнтація на кількісні, а не на якісні показники роботи громадських формувань правоохоронної спрямованості. За даними опитувань близько 45 % членів таких громадських об’єднань були залучені до правоохоронної діяльності у примусовому порядку [88, с. 3]. Зауважимо, що після проголошення незалежності України законодавчі та підзаконні акти, які регламентували організацію та діяльність різних громадських формувань правоохоронної спрямованості, ніким не відмінялись і не скасовувались. Але, оскільки кардинально змінилися соціально-політичні умови в нашому суспільстві, частина цих актів застаріла, інша — втратила чин-

⁸⁷ *Про відміну* додаткових відпусток, що надавались за виконання громадських доручень: Постанова Ради Міністрів СРСР № 333 від 12.03.1987 р. // ЗП СРСР. — 1987. — № 4. — Ст. 125.

⁸⁸ *Іменем Закону*. — 1998. — № 32. — С. 3–5.

ність. Отже, правове поле більшості громадських формувань, які успішно діяли протягом 30 років, опинилося у глибокому вакуумі. Ситуація значно змінилася на краще з виданням Указу Президента України “Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку” від 16 червня 1999 року [89]. Відповідно до цього Указу органам місцевого самоврядування надавалася можливість самостійно вжити заходів для відновлення роботи добровільної народної дружини та громадських пунктів правопорядку, а МВС та органи на місцях мали підготувати нормативну базу щодо функціонування громадських організацій правоохоронного спрямування.

За результатом Указу Президента лише на початок 2002 р. на території України функціонувало 2026 громадських пунктів охорони порядку на місцях та відновлено діяльність 1835 добровільних народних дружин, 806 груп охорони громадського порядку та 1065 загонів сприяння міліції [90]. Після прийняття Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, виконуючи доручення Кабінету Міністрів України, Міністерством внутрішніх справ розроблено Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, який було затверджено відповідною Постановою від 20 грудня 2000 р. № 1872 [91]. На даний момент зареєстровано законопроект “Про громадський контроль” від 11 вересня 2004 р. № 6246

⁸⁹ *Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку:* Указ Президента України № 650/99 від 16.06.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 24. — Ст. 1100.

⁹⁰ *Звіт перед Українським народом. Десять років на варті правопорядку //* Міліція України. — 2002. — № 2.

⁹¹ *Про затвердження Типового Статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону:* Постанова Кабінету Міністрів України № 1872 від 20.12.2000 р. // Юридичний вісник України. — 2001. — № 5.

[⁹²], який спрямований на регулювання громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування їх посадових та службових осіб. На нашу думку, проект цього Закону має регулювати громадський контроль за правоохоронною діяльністю, оскільки дана категорія відносин найбільше потребує участі населення. Проте слід зауважити, що громадський контроль повинен поширюватися найбільше на діяльність органів внутрішніх справ, оскільки такий взаємозв'язок правоохоронного органу і населення буде найефективнішим. Щодо взаємозв'язку з органами прокуратури та суду, то тут питання вирішується по-іншому, оскільки діяльність суду і прокуратури повинна бути самостійною і не зазнавати впливу з боку інших суб'єктів. При існуванні загонів сприяння міліції та добровільних народних дружин на офіційному рівні все-таки залишається діяльність даних правоохоронних формувань на незначному рівні, оскільки з боку держави не встановлено матеріальних та моральних стимулів.

Отже, можна визначити такі основні етапи розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю:

- 1) XVII — початок XIX ст. — період становлення інституту віче як первісного елементу громадського контролю, що виступало вищим органом народного самоврядування та суду, рішення якого мали загальнообов'язковий характер, та функціонування земського собору, який представляв собою орган, утворений з простого народу для забезпечення волі населення серед публічних інститутів;
- 2) період 1917–1932 рр. — характеризується формуванням громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Відбувається формування робітничо-селянської міліції, проведення систематичних звітів правоохоронців перед робітничим класом, створення товариств спри-

⁹² Про громадський контроль: Проект закону України [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5

- яння міліції, які функціонували винятково на добровільних засадах і надавали значну допомогу правоохоронцям у попередженні та боротьбі зі злочинністю та підтримували громадський порядок у містах;
- 3) 1932–1941 рр. — перетворення товариств сприяння міліції в бригади сприяння, які діяли при органах робітничо-селянської міліції. Надання цій громадській організації широкого кола повноважень та значне збільшення кількості громадян, які брали участь у боротьбі зі злочинністю;
 - 4) 1941–1945 рр. — добровільна форма участі громадськості у підтримці правопорядку змінюється трудовою повинністю, яка у примусовому порядку змушує населення виконувати функції правоохоронних органів на місцях;
 - 5) 1946–1961 рр. — характеризується стрімким розвитком громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів через значне збільшення кількості бригад сприяння міліції, створення груп охорони та розвитку інституту звітування правоохоронців перед населенням;
 - 6) 1961–1991 рр. — відбувається розквіт участі громадськості в забезпеченні правопорядку на місцях. Створюються громадські суди, до компетенції яких законодавством відноситься визначене коло правовідносин та справ. Починає функціонувати добровільна народна дружина, яка визначалась як громадська, добровільна організація, що мала допомагати правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю та встановленням безпечного громадського суспільства. Важливим моментом стало створення Пресбюро, діяльність якого зумовлювалася, по-перше, профілактичною функцією охорони правопорядку, а по-друге, підняттям авторитету діяльності правоохоронних органів;
 - 7) 1991–1999 рр. — характеризується збільшенням злочинності у державі та повним занепадом громадського контролю за правоохоронною діяльністю, причиною якого була відсутність законодавчого регулювання да-

ною діяльністю та практична відсутність ініціативи органів внутрішніх справ з відновлення або створення нових громадських організацій та формувань для забезпечення громадської безпеки і профілактики злочинності;

- 8) 1999 р. — сьогодні. Відбулося відновлення роботи добровільної народної дружини та громадських пунктів правопорядку на місцях та прийняття Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, що відновлює участь громадськості у забезпеченні правопорядку на місцях. Також новою віхою ознаменувалась дана сфера завдяки зміні законодавства, зокрема, прийнято новий Закон України “Про прокуратуру” та сформовано Національну поліцію на основі Закону України “Про Національну поліцію України”.

Проаналізувавши генезис формування та розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю впродовж усього періоду його існування від моменту зародження до часів незалежності України, доходимо висновку, що покращити роботу правоохоронної системи можна лише завдяки належному взаємозв'язку державних органів, правоохоронних органів та населення. Також потрібно підвищувати кваліфікацію працівників правоохоронних органів: населення потребує юридичного розуміння права, а члени громадських формувань повинні мати матеріальні та моральні стимули для своєї діяльності і бути впевненими у захисті з боку держави.

1.3. Науково-теоретичні інтерпретації контролю громадськості за правоохоронною діяльністю

Слід зауважити, що громадський контроль являється одним із найважливіших засобів забезпечення законності у сфері державного управління та налагодженим механізмом участі громадськості в управлінні державними справами, без якого існування демократичних засад у суспільстві неможливе. Залучення

громадян до процесу здійснення контролю фактично гарантує прозорість та ефективність роботи органів публічної влади. Для України проблема громадського контролю залишається надзвичайно актуальною, оскільки на сьогодні державна влада прагне до відокремлення та незалежності від суспільних важелів впливу, що, з одного боку, позбавляє громадян ефективного захисту своїх законних прав та інтересів, а з іншого — владу в існуванні серйозного інструменту вдосконалення державного управління.

Необхідно відзначити, що в сучасній науковій літературі наголошується на багатоаспектності терміна громадського контролю, тому вчені намагаються розглянути його через призму різних підходів — з позицій кількох наук: соціології, філософії, права, політології, теорії державного управління тощо. Наявність значної кількості наукових підходів щодо розуміння змісту громадського контролю свідчить, з одного боку, про наявну ступінь вивченості досліджуваної проблематики, а з іншого — про неоднозначне тлумачення означеної категорії. Для прикладу, інтерпретація сутності поняття громадського контролю в контексті його відношення до сфери державного управління залишається нерозкритою та науково необґрунтованою у спеціальній літературі. З'ясування вказаного поняття дозволить відобразити проблемні моменти у визначенні цієї категорії та знайти можливі шляхи їх подолання. Віднайдення оптимального підходу до розуміння складових понять громадського контролю: сутності, призначення та ознак дасть можливість налагодити ефективний контроль громадськості за ситуацією в державному управлінні, зокрема у правоохоронній сфері.

Доречно наголосити, що трактуванню категорії громадського контролю у сфері державного управління присвячували праці вітчизняні вчені-теоретики, а саме: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, К. В. Вінцукевич, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, І. М. Жаровська, А. С. Крупник, В. В. Латишева, В. Я. Малиновський, О. М. Музичук, Т. В. Наливайко, Н. Р. Нижник, Л. П. Рогатіна, О. І. Сушинський, В. В. Цветкова, С. В. Шестак та ін. Питання теорії та практичного застосу-

вання громадянського контролю додатково вивчалось низкою зарубіжних науковців, зокрема: А. Н. Авериним, Б. І. Гурне, В. І. Добренєковим, Е. А. Маштаковою, К. П. Пазаровим, І. М. Слепенковим та ін.

При аналізі юридичної та наукової літератури слід вказати, що обґрунтування змісту та сутності поняття громадського контролю за правоохоронною діяльністю зустрічається досить рідко. Зважаючи на це, актуальність нашого дослідження є беззаперечною і досить необхідною для кращого розуміння окреслених категорій. Тому, не применшуючи значення проведеного аналізу з боку науковців, зазначена проблематика все одно потребує додаткового осмислення та дослідження.

Для більш ґрунтовного розуміння окресленої тематики цього підрозділу вважаємо за потрібне схарактеризувати науковий термін, який часто використовуватиметься у нашому дослідженні. Беззаперечно, йтиметься про розуміння поняття інтерпретації. Так, вказана категорія в словниковій літературі розкривається досить подібно: як тлумачення, пояснення, витлумачення, роз'яснення, розкриття змісту чого-небудь [⁹³, с. 212; ⁹⁴, с. 154; ⁹⁵, с. 335; ⁹⁶, с. 39; ⁹⁷, с. 248]. Вказані варіації заслуговують на увагу та за своєю сутністю повторюють і доповнюють одна одну. Тому, відповідно до нашої позиції та запропонованих думок, під інтерпретацією необхідно розуміти розкриття будь-якого терміна через визначення його складників, елементів, категорій, що його

⁹³ *Паламарчук Л. С.* Словник української мови // Українська мова: енциклопедія. — К.: Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана, 2004. — 612 с.

⁹⁴ *Караванський С.* Практичній словник синонімів української мови. — Київ: Укр. книга, 2000. — 480 с.

⁹⁵ *Словник іншомовних слів* / за ред. О. С. Мельничука. — 2-ге вид., випр. і доп. — Київ: Головна редакція “Українська радянська енциклопедія” (УРЕ), 1985. — 966 с.

⁹⁶ *Словник української мови: в 11 т.* / Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні АН УРСР / гол. ред. кол. І. К. Білодід. — Київ: Наук. думка, 1970–1980. — Т. 4. — 409 с.

⁹⁷ *Литвинов В.* Латинсько-український словник: 10 тисяч найуживаніших латинських слів. — Київ: Укр. пропілеї, 1998. — 710 с.

становлять, тобто трактування і з'ясування його змісту, значення, сутності та ключових ознак.

Зважаючи на це, на наш погляд, насамперед треба розглянути різноманітні тлумачення поняття громадського контролю та його відношення до сфери державного управління загалом. При здійсненні аналізу терміна “громадський контроль” в науковій літературі прийнято вважати, що саме багатозначність поняття громадський, яке в сукупності зі словом контроль утворюють єдину конструкцію досліджуваної наукової категорії, являється причиною існування великої кількості визначень цього поняття серед вчених. Власне, вказана особливість пояснюється тим, що, на відміну від категорії контролю, яка вже давно має певною мірою усталене тлумачення в науці, термін громадський (позначає суб'єкта контролю) не має єдиного теоретичного підходу до розуміння його сутності. На наш погляд, при формулюванні поняття “громадський контроль” дослідники виходять із різних критеріїв оцінювання саме при інтерпретації терміна “громадський”, з одного боку, наділяючи його різними особливостями та притаманними рисами, а з іншого, своєю чергою, — і саму досліджувану категорію.

Вважаємо за потрібне у вказаному підрозділі не розкривати поняття та сутність терміна “контроль”, оскільки окреслена тематика була предметом дослідження попередньої складової нашої наукової роботи. Тому, безпосередньо, на нашу думку, слід перейти до аналізу та характеристики поняття “громадський” як складника словосполучення категорії громадського контролю. Зауважимо, що найбільш поширене трактування цього поняття в семантичній конструкції “громадський контроль” знаходить своє відображення в соціологічній літературі. Так, цей вид контролю визначається у трьох інтерпретаціях: 1) як процес у соціальній системі (суспільстві, групі), що забезпечує її стійкість і можливість управління функціонуванням її елементів (людьми, інститутами); 2) як механізм оцінки і санкціонування діяльності елементів соціальних систем і підсистем з огляду на суспільні інтереси і панівні норми; 3) як

спосіб саморегуляції соціальної системи, що забезпечує упорядковану взаємодію її елементів за допомогою нормативного (у тому числі правового) її регулювання [⁹⁸, с. 496]. Слід погодитися, що громадський контроль являється елементом соціального регулювання, однак ототожнення досліджуваного поняття із запропонованими визначеннями є, на наш погляд, помилковим, йдеться, швидше за все, про суспільний або соціальний контроль, але не громадський.

Необхідно зауважити, що в українській мові слово “громадський” за своєю семантикою може мати кілька походжень. Зокрема, укладачі Великого тлумачного словника сучасної української мови це поняття визначають як той, що виникає, відбувається у суспільстві або стосується суспільства, пов’язаний із ним; суспільний [⁹⁹, с. 262]. На нашу думку, окреслене трактування терміна “громадський” є некоректним у використанні для визначення категорії громадського контролю, оскільки будь-який вид контролю має безпосереднє відношення до суспільства: він не існує відокремлено від суспільства, а здійснюється лише у суспільстві. Водночас, з іншого боку, якщо розглядати об’єктом контролю певне суспільно-політичне явище, яким являється і держава, то дану категорію доречно представляти з точки зору перевірки чи спостереження за її діяльністю соціуму та суспільства. Ми вважаємо, що у зв’язку із цим потрібно застосовувати категорію суспільний, що органічно вписується у контекст наведених соціологічних дефініцій і може позначати саме суспільний контроль. Вказане припущення підтверджується схожими визначеннями суспільного контролю у працях російських авторів. В одному з енциклопедичних видань цей термін також визначається як механізм саморегу-

⁹⁸ *Соціологія: короткий енциклопедичний словник* / уклад. В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін.; за загал. ред. В. І. Воловича. — К.: Укр. Центр духовної культури, 1998. — 736 с.

⁹⁹ *Великий тлумачний словник сучасної української мови* (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: Перун, 2007. — 1736 с.

ляції в соціальних системах (групах, колективах, організаціях та суспільстві), що здійснює її за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного) регулювання поведінки людей [100, с. 124]. В оригіналі використовується слово “общественный”, яке, згідно з нашими міркуваннями, коректно перекладати як “суспільний”. До речі, зосередження уваги на основній характеристиці суспільного контролю — способі саморегуляції суспільства, тобто функції, спрямованої на підтримку стабільності соціосистеми та стимулювання певних позитивних змін в її функціонуванні, також притаманні політології. У межах зазначеної соціально-гуманітарної науки про політику, суспільний контроль доволі часто трактується як одна із соціальних функцій громадянського суспільства, що полягає у нагляді за державними, господарськими, громадськими організаціями законності, вимог трудового, планового та фінансового виявів дисципліни, за доцільністю й ефективністю дій, використання матеріальних, фінансових, трудових ресурсів, якістю товарів тощо [101, с. 74]. Зважаючи на викладене, вважаємо за потрібне узагальнити, що ототожнення понять громадський та суспільний щодо категорії контроль є методологічно невірним, оскільки існує можливість нівелювання меж між різними видами контролю, що притаманні суспільству і які мають різні завдання, спрямованість та механізми. Водночас громадський контроль у багатьох публікаціях небезпідставно вважається одним із видів соціального контролю, який застосовується від імені суспільства (громадськості) стосовно органів державної влади, тоді як соціальний контроль спрямовується на суспільні відносини, що виникають в самому соціумі.

Інше значення слова громадський, яке досить часто використовується у вітчизняній науковій літературі, пов'язане з понят-

¹⁰⁰ *Краткий словарь по социологии* / под общ. ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина. — М.: Прогресс, 2001. — 479 с.

¹⁰¹ *Социальное управление: словарь-справочник* / А. Н. Аверин; ред. В. И. Добренев, И. М. Слепенков. — М.: МГУ, 1994. — 208 с.

тям громадянський. Це слово виступає прикметником у таких відомих словосполученнях, як громадянська позиція, громадянська активність та громадянський обов'язок, які мають чіткий взаємозв'язок із категорією громадянського суспільства. Відповідну прив'язку до останнього поняття отримав і термін “громадський контроль”. Причому останній розглядається у політологічній літературі в контексті як теорії, так і практики регулювання відносин між громадянським суспільством та інститутами публічної влади. Незважаючи на дещо різні акценти щодо ролі громадянського контролю у системі взаємин “держава — громадянське суспільство”, подібне розуміння досліджуваного поняття ґрунтується на двох взаємопов'язаних ідеях. По-перше — це ідея громадянського суспільства, точніше його обов'язкової наявності для діалогу із владою. По-друге — це концентрація уваги на одній з основних засад демократії — залучення громадян до державного управління, що є цілком логічним, зважаючи на традиційне розуміння сутності громадянського суспільства [102, с. 119–124]. На наш погляд, вказана інтерпретація терміна заслуговує на увагу, однак можна стверджувати, що в межах розглянутого підходу категорія “громадський” значно чіткіше сформулює уявлення про суб'єкти громадянського контролю (інститути громадянського суспільства). Окрім зазначеного, окреслений підхід не характеризується вузькогалузевим спрямуванням суспільної ролі досліджуваного контролю, а в більшості авторів, що підтримують вказану точку зору, виокремилося однозначне розуміння щодо його призначення, яке полягає у впливі інститутів громадянського суспільства на рішення органів державної влади загалом. Зважаючи на запропоновані ґрунтовні спостереження щодо різноманітності понять “громадський”, “суспільний” та “громадянський” у контексті застосування їх до терміна “контроль”, вважаємо за потрібне наголосити на використанні у нашій науковій праці та загалом категорії “громадський” у взаємозв'язку з контролем.

¹⁰² *Вавринчук М. П.* Політологічні аспекти державного управління: навч. посіб. — Хмельницький: ХУУП, 2009. — 226 с.

Наступною важливою складовою дослідження являється визначення поняття громадського контролю як цілісної категорії. На жаль, вказаний термін не має однозначного розуміння ні на нормотворчому рівні, ні на рівні теоретичних розробок вчених. Так, у тексті Конституції України досить рідко зустрічається поняття контролю (наприклад, контроль за якістю та безпечністю продукції, парламентський контроль тощо) [¹⁰³, ст. 42, 85, 89, 98], і взагалі не міститься категорія громадського контролю. Деякі науковці, зокрема А. С. Крупник [¹⁰⁴], підтримують позицію про те, що здійснення громадського контролю гарантується конституційною нормою, що передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами [¹⁰⁵, ст. 38]. На нашу думку, слід не погодитися із вказаним міркуванням автора, оскільки у такій інтерпретації громадський контроль виступає, швидше за все, допоміжним, факультативним і дорадчим елементом у механізмі державно-суспільних відносин, складовою механізму державного управління. Адже, якщо виходити зі смислового розуміння словосполучення *брати участь*, то це не зовсім реалізація контрольних функцій (контрольна діяльність). Як визначено у Великому тлумачному словнику *брати участь* — це бути учасником чого-небудь [¹⁰⁶, с. 95], а *участь* — це виконання разом із будь-ким якоїсь роботи, здійснення справи, спільна дія, діяльність кого, чого-небудь [¹⁰⁷, с. 1522]. Зазначені обґрунтування підтверджують неправильність викладеної позиції вчено-

¹⁰³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁰⁴ Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Он-лайн збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. — Вип. № 1. — 2007. — Режим доступу: <http://feomama.narod.ru/kрупnik.htm>

¹⁰⁵ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁰⁶ Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. — Київ, Ірпінь: Перун, 2005. — 1728 с.

¹⁰⁷ Там само.

го про походження (витоки) громадського контролю із конституційного положення щодо участі громадян у сфері управління.

Згідно з нашими міркуваннями та позиціями деяких науковців [¹⁰⁸, с. 18–20] вихідною точкою для визначення такої адміністративно-правової категорії, як громадський контроль, являється ст. 3 Конституції України, у якій зазначається, що держава в особі власноруч створених органів відповідає перед людиною за свою діяльність. Таким чином, виходячи з окресленого конституційного положення, слід уточнити: якщо держава відповідає перед людиною, значить людина може запитувати державу в особі уповноважених органів державної влади про їхню діяльність, тобто контролювати, перевіряти її.

Слід зауважити, що деякі норми щодо визначення та регулювання громадського контролю у різних сферах також містяться в нормативно-правових актах нашої країни, зокрема в Законах України “Про охорону праці”, “Про здійснення державних закупівель” тощо. Однак, загалом, у даних формах законотворчої діяльності відсутнє однакове розуміння і комплексний підхід до визначення громадського контролю як адміністративно-правової категорії. Зазвичай законодавство або звужує, або дає дуже широке визначення суб’єктів, які здійснюють громадський контроль, та об’єкта самого контролю. Схожа ситуація відбувається і на рівні ініціатив щодо окреслення сутності категорії громадського контролю. Так, в Україні за останній час суб’єктами законотворчої діяльності (депутатами) було запропоновано кілька законопроектів щодо врегулювання суперечностей у визначенні громадського контролю, зокрема: проект Закону України “Про громадський контроль”, підготовлений народним депутатом С. О. Кириченко [¹⁰⁹] та проект Закону

¹⁰⁸ Жукровський Я. І. До питання про поняття та сутність громадського контролю // Громадський контроль: теорія та практика : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. / [за заг. ред. О. В. Літвінова]. — Д.: МОНОЛИТ, 2014. — 156 с.

¹⁰⁹ Про громадський контроль: Проект Закону України в/о № 183 від 1.06.2008, внесений народним депутатом С. О. Кириченко.

України “Про громадський контроль”, внесений народним депутатом С. Л. Тігіпко [110]. У першому висвітлюваному варіанті громадський контроль розглядається як організаційно оформлена діяльність громадян України з контролю за відповідністю діяльності об’єктів громадського контролю (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, суб’єкти господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності) нормам Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та за дотриманням ними державної дисципліни [111, ст. 1]. На нашу думку, вказана пропозиція визначення терміна громадського контролю заслуговує на значну увагу, оскільки загалом окреслене розуміння співвідноситься із сутністю вказаної категорії у громадянському суспільстві. Однак у запропонованому трактуванні наявні ряд неузгодженостей, зокрема, вказівка на організаційну оформленість громадян певною мірою обмежує право звичайних громадян, які не являються членами громадських організацій (оскільки саме вони, на наш погляд, є офіційно зареєстрованими відповідно до законодавства), на здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Автор іншого законопроекту пропонує відображати досліджувану категорію як діяльність суб’єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінювання діяльності об’єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам [112, ст. 3]. На наш погляд, вказане тлумачення являється більш обґрунтованим і теоретично вірно побудованим із двох досліджуваних законодавчих іні-

¹¹⁰ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 4697 від 14.04.2014, внесений народним депутатом С. Л. Тігіпко.

¹¹¹ *Про громадський контроль*: Проект Закону України в/о № 183 від 1.06.2008, внесений народним депутатом С. О. Кириченко.

¹¹² *Про громадський контроль*: Проект Закону України від 14.04.2014 № 4697, внесений народним депутатом С. Л. Тігіпко.

ціатив, хоча, певною мірою, містить розширене розуміння до терміна громадського контролю (вказаний факт виявляється в неконкретизованому визначенні суб'єкта та об'єкта громадського контролю як обов'язкових елементів цієї категорії). Однак, незважаючи на значний рівень досконалості визначення вказаного поняття, законопроект загалом не відповідає конституційним та законодавчим вимогам, що, безпосередньо, підтвердив у своєму рішенні Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Слід вказати на відсутність одноманітних думок щодо розуміння терміна громадського контролю і на теоретичному рівні. Важливо, що однією з характерних особливостей тлумачення громадського контролю в науковій літературі є підвищений акцент на участі громадян у державному управлінні як ключовій характеристиці досліджуваного поняття (на цю особливість громадського контролю вказується у більшості політологічних праць). Не стоять осторонь і науковці, що проводять дослідження у сфері державного управління. Так, у Словнику термінів та понять з державного управління громадський контроль визначається як один із механізмів участі громадян в управлінні державними справами та контролю за діяльністю органів влади, важливий чинник забезпечення законності у сфері державного управління, без якого існування демократії неможливе [¹¹³, с. 164]. На нашу думку, наведене тлумачення видається цілком вірним, оскільки власне участь громадськості в державному управлінні вже містить у собі функцію контролю та спостереження, без якого демократія перестає функціонувати як така. Без нього вона є формальною, що веде до планомірної монополізації державою усіх сфер життя людини.

Згідно з позицією вітчизняних науковців А. Ф. Мельника, О. Ю. Оболенського, А. Ю. Васіна та Л. Ю. Гордієнка громадський контроль являється одним із видів соціального кон-

¹¹³ Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — К.: Атіка, 2005. — 240 с.

тролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [114, с. 149]. Подібний акцент у розумінні цього поняття є, на наш погляд, цілком логічним, оскільки громадський контроль як форма взаємодії суспільства та влади сприяє демократичному характеру здійснення державного управління. Цікавою видається позиція вченого А. С. Крупника, який окреслює поняття громадського контролю як громадське оцінювання рівня здійснення соціальних завдань органами державної влади, їх посадовими особами. Своєю чергою, участь громадськості у контролі державного управління сприяє збільшенню коефіцієнта ефективності функціонування суб'єктів владних повноважень [115, с. 113; 116, с. 3]. Вважаємо, що зазначене міркування є досить вірним, оскільки наголошує на основному призначенні громадського контролю у сфері державного управління — спостереження та оцінку діяльності органів публічної влади з виконання, покладених на них профільюючих завдань і функцій. Як слушно зауважує О. Полтараків, під громадським контролем потрібно розуміти взаємини між громадянським суспільством та владними структурами, що ґрунтуються на підконтрольності та підзвітності органам законотворчої діяльності (парламентський контроль) і недержавним суб'єктам (засоби масової інформації, громадські ор-

¹¹⁴ Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.

¹¹⁵ *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — 748 с.

¹¹⁶ *Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення* [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. — Вип. № 1. — 2007. — Режим доступу: <http://feomama.narod.ru/kрупnik.htm>

ганізації тощо) [117]. Таке визначення вченого, на наш погляд, не враховує певних особливостей контролю, зокрема, в тлумаченні розрізняється лише два види контролю (насправді, їх значно більше — наприклад, судовий контроль, адміністративний контроль тощо). Проте загалом окреслена позиція застосовує на увагу і за своєю сутністю певною мірою розкриває зміст досліджуваного терміна.

Видається логічним, що наступною категорією, яку потрібно висвітлити, є поняття громадського контролю за правоохоронною діяльністю з урахуванням кваліфікованих поглядів вчених. Так, науковець С. Ф. Денисюк пропонує розглядати означений термін як діяльність недержавних структур (громадян індивідуально-громадських об'єднань, організацій) зі спостереження за дотриманням правоохоронними органами і їх посадовими особами положень Конституції України та чинних нормативно-правових актів (у тому числі, відомчих) без втручання в оперативну діяльність підконтрольної установи. Автор акцентує увагу на рекомендаційному та попереджувальному характері зазначеної категорії [118, с. 104–105; 119, с. 53–54]. Вважаємо вказане тлумачення достатньо обґрунтованим і досконалим, оскільки враховується особливість громадського контролю — участь як індивідуальних, так і колективних суб'єктів громадськості. Крім того, вченому вдалося відобразити у цьому визначенні спрямованість громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а саме: відповідність функ-

¹¹⁷ Полтораков О. Громадський контроль над “силовими” структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. — Режим доступу: <http://www.niisp.org.ua/default38.php>

¹¹⁸ Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С. Ф. Денисюк // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 102–107.

¹¹⁹ Денисюк С. Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. — 2005. — Т. 4. — № 1. — С. 52–55.

ціювання досліджуваних державних структур нормативним вимогам та завданням. Слід додати, що суддя-практик П. Каблак у своєму науковому дослідженні наводить розуміння громадського контролю судової влади, що повною мірою можна спроектувати на нашу проблемну ситуацію. Тому громадський контроль необхідно інтерпретувати як діяльність громадськості з оцінювання виконання правоохоронними органами своїх функцій, завдань та повноважень, визначення ефективності їх функціонування [¹²⁰, с. 216–218]. На наш погляд, вказане за-
позичення можливе до застосування, оскільки судова система тісно пов'язана з правоохоронними структурами, більше того, деякі вчені відносять судові органи до суб'єктів правоохоронної діяльності. У наведеному визначенні акцентується увага на тому, що для ефективного функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю необхідне сумлінне ставлення працівників зазначених структур до поставлених перед ними завдань і повноважень у досліджуваній сфері.

Зважаючи на досить обмежені трактування окресленого поняття з боку науковців, вважаємо за потрібне запропонувати власне тлумачення цієї категорії у вигляді діяльності індивідуальних (громадяни) та колективних (громадські об'єднання, організації) суб'єктів громадського контролю зі спостереження та аналізу відповідності функціонування правоохоронних органів вимогам нормативного регулювання і покладених на них функцій, завдань та повноважень щодо забезпечення правопорядку в суспільстві, а також припинення чи подолання виявлених недоліків, помилок і правопорушень у ході здійснення правоохоронної функції підконтрольними структурами.

Наступною не менш важливою категорією, стосовно якої існує потреба в дослідженні, являється розуміння сутності громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Як зазна-

¹²⁰ Каблак П. І. Судова влада та громадськість: проблеми вироблення взаємодії / П. І. Каблак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. — 2013. — Вип. 11. — С. 215–218.

чалось у попередніх підрозділах, для коректного з'ясування сутності будь-якого поняття його необхідно розкривати через визначення двох взаємодоповнюючих складників: мети та завдання. Задля уникнення повторень і тавтології з передуючим обґрунтуванням у ході нашого дослідження категорії мета і завдання з точки зору семантики розкривати немає необхідності та раціональності. Тому треба безпосередньо перейти до характеристики окреслених термінів у зв'язку з громадським контролем за правоохоронною діяльністю. Так, на думку С. Ф. Денисюк, до завдань громадського контролю за правоохоронною діяльністю слід відносити: 1) забезпечення аналізу, дослідження та розгляд скарг, письмових і усних звернень, пропозицій громадян з метою ефективнішого громадського регулювання; 2) допомога у виявленні та усуненні (подоланні), попередженні помилок та порушенні законодавчих актів (Конституції України, інших нормативно-правових актів) з боку об'єктів громадського контролю (правоохоронних структур); 3) оцінювання необхідності існування правоохоронної структури відповідно до коефіцієнта ефективності виконання, покладених на них завдань і функцій [¹²¹, с. 79–83]. На наш погляд, вказана класифікація завдань громадського контролю заслуговує на значну увагу, оскільки в сукупності відображає основне призначення та функціональне спрямування контролю правоохоронної діяльності в державі. Цікаво, що у наведеному переліку окреме місце відводиться ініціативам громадськості у вирішенні проблем та недоліків правоохоронної системи, тобто вказується на важливість активної участі осіб у громадському контролі.

Більш розширено завдання громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів розглядає науковець О. М. Музичук, наводячи такий перелік: 1) здійснення спостереження, перевірки та оцінки відповідності у дотриманні посадовими

¹²¹ Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні: монограф. / С. Ф. Денисюк. — Х.: ТД “Золота миля”, 2009. — 378 с.

особами правоохоронних структур нормативних вимог функціонування та приписів щодо внутрішньої організаційної дисципліни; 2) з'ясування корисності та ефективності виконання правоохоронними органами покладених на них функцій, повноважень та завдань; 3) надання допомоги у правильному здійсненні та реалізації функціональних прав і обов'язків, завдань і функцій з боку підконтрольних суб'єктів; 4) здійснення нагляду (спостереження) за додержанням правоохоронними структурами прав, свобод та законних інтересів працюючих посадових осіб, стандартів їх соціального та матеріального забезпечення; 5) з'ясування допущених посадовими особами правоохоронних органів помилок, неузгодженостей та порушень, виявлення причин та передумов їх появи, а також припинення вказаних негативних факторів шляхом застосування всіх можливих мір персональної юридичної відповідальності; 6) пошук та введення інноваційних засобів і способів подолання порушень працівника правоохоронних структур; 7) виявлення та використання корисного зарубіжного досвіду для правильного функціонування правоохоронних органів; 8) здійснення інформативної діяльності суспільства про стан та ефективність функціонування правоохоронних органів; 9) можливість відновлення порушених прав учасників суспільних відносин за рахунок скасування неправомірного нормативного акта (в тому числі відомчого характеру) [¹²², с. 124–125; ¹²³, с. 52–53]. Ми переконані, що вказаний структурований перелік є досить розширеним і включає в себе позиції багатьох наукових розробок, однак являється змістовним та ґрунтовним узагальненням. Автор зумів поєднати різновекторні завдання громадського контролю за правоохоронною діяльністю в єдину класифікацію, відобразив-

¹²² *Музичук О. М.* Завдання контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Актуальні проблеми права: теорія і практика. — 2010. — № 18. — С. 119–125.

¹²³ *Музичук О. М.* Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Юрид. наука і практика. — 2011. — № 2. — С. 49–54.

ши інформаційну складову контролю для розуміння громадськості сутності функціонування цієї структури; превентивну характеристику щодо запобігання допущення помилок та неузгодженості в роботі посадових осіб правоохоронних органів у майбутньому з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн; відновлювальну компоненту, що міститься у відновленні порушених прав та інтересів громадян унаслідок діяльності правоохоронних структур.

Досить лаконічно, на наш погляд, завдання громадського контролю за правоохоронною діяльністю відображає науковець В. В. Мурза, виділяючи: 1) пріоритетне завдання — з'ясування та подолання (усунення) помилок, неузгодженостей і правопорушень правоохоронних органів, їх посадових осіб під час провадження діяльності з метою захисту прав, свобод та законних інтересів громадян; 2) надпріоритетне завдання — недопущення вказаних негативних факторів функціонування правоохоронних органів у майбутньому [¹²⁴, с. 33–34]. Вважаємо вказане міркування неповним, оскільки автор акцентує увагу лише на важливості існування завдань превентивного характеру (спрямування), тобто віднайдення суб'єктами контролюючої діяльності способів та засобів, які в майбутньому не допустили б повторення вже здійснених помилок та порушень правоохоронних структур. Наведене визначення окреслює однобічність погляду на класифікацію завдань громадського контролю, не враховуючи інші, не менш важливі особливості досліджуваної категорії. Слід зауважити, що визначення переліку завдань громадського контролю за правоохоронною діяльністю також міститься у наукових працях О. М. Бандурка, а саме: 1) нагляд (спостереження) за функціонуванням підконтрольного об'єкта правоохоронної діяльності та здійснення перевірки його управлінських рішень; 2) з'ясування ефективності взаємодії суб'єктів громадського контролю та правоохоронних

¹²⁴ Мурза В. В. Роль громадського нагляду в державі / В. В. Мурза // Право і Безпека. — 2012. — № 1. — С. 31–34.

структур, їх посадових осіб як об'єктів контролюючої діяльності; 3) надання рекомендацій щодо здійснення управління правоохоронними структурами [¹²⁵, с. 178]. На наш погляд, така класифікації завдань громадського контролю заслуговує на увагу та використання в подібних наукових дослідженнях, оскільки містить завдання не лише перевірконого характеру, а й попереджувального, що виявляється у наданні громадськості рекомендаційних зауважень щодо правильності функціонування правоохоронних органів. Вважаємо, що закріплення вказаних завдань громадського контролю на нормативному рівні дасть можливість підвищити загальну ефективність діяльності правоохоронних структур в Україні.

Дещо відмінну позицію у визначенні завдань громадського контролю за правоохоронною діяльністю демонструє російський науковець А. А. Гончаров, поділяючи завдання досліджуваного виду контролю на загальні та практичні. До першої класифікаційної групи завдань, на думку вченого, необхідно віднести: 1) здійснення зворотного зв'язку між органами влади та суспільством; 2) спрямування державної політики (у тому числі правоохоронної діяльності) на шлях забезпечення суспільних інтересів, миру і справедливості; 3) забезпечення індивіду правової свободи та рівності можливостей у суспільстві для найповнішої реалізації свого внутрішнього потенціалу (забезпечення свободи індивідуальності); пробудження індивідуальної і суспільної самосвідомості; 4) сприяння саморозвитку, самовдосконаленню та саморегулюванню громадської системи управління; 5) вдосконалення права і забезпечення справедливості. Іншу групу складають практичні завдання, а саме: 1) спостереження за діяльністю органів державної влади, в тому числі правоохоронних структур та їх посадових осіб; 2) оцінювання законності та ефективності окресленої діяльності; 3) вжиття заходів правового характеру щодо виявлення

¹²⁵ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О. М. Бандурка. — Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.

і припинення зловживань і порушень прав і законних інтересів людей з боку зазначених органів та посадових осіб; 4) формування та впровадження пропозицій щодо вдосконалення громадського та державного управління за діяльністю правоохоронних органів [¹²⁶, с. 11–13]. На наш погляд, побудова такої класифікації завдань громадського контролю досить логічно та вірно структурована за значенням виконуваних даними органами завдань. Однак перший визначений перелік являється досить розмитим розумінням, оскільки окреслені завдання можуть бути застосовані у будь-якій сфері правовідносин, тоді як друга варіація науковця видається більш конкретною, спеціалізованою і такою, що розкриває сутність завдань громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Цікавий підхід до класифікації завдань громадського контролю відображено у законопроекті “Про громадський контроль”, внесеному народним депутатом С. Л. Тігіпко. Так, згідно із вказаною законотворчою ініціативою основними завданнями громадського контролю у будь-якій сфері (в тому числі за правоохоронною діяльністю) є: 1) підвищення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади (в тому числі правоохоронних структур); 2) визнання, забезпечення та захист основних прав і свобод людини та громадянина в ході провадження правоохоронної діяльності; 3) підвищення рівня участі громадян та їх об’єднань в управлінні державними справами (зокрема, участь в удосконаленні правоохоронної системи) та прийнятті рішень, що мають суспільне значення; 4) реалізація суспільних ініціатив, спрямованих на захист суспільних інтересів; 5) підвищення рівня довіри громадян до діяльності органів державної влади (зокрема, правоохоронних органів); 6) забезпечення зворотного зв’язку між державою та суспільством, упередження та вирішення соціальних кон-

¹²⁶ Гончаров А. А. Сущность и понятие гражданского контроля / А. А. Гончаров // Управление общественными и экономическими системами. — 2011. — № 2. — С. 10–14.

фліктів; 7) формування та розвиток громадянської правосвідомості; 8) залучення населення у процес протидії корупції в органах державної влади (в тому числі в правоохоронних установах); 9) підвищення ефективності діяльності органів державної влади (правоохоронних органів); 10) зниження ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних рішень та/або рішень, що суперечать суспільним інтересам [¹²⁷, ст. 5]. Вважаємо зазначену законотворчу спробу досить прийнятною і такою, що враховує низку особливостей, притаманних лише громадському контролю незалежно від сфери застосування, зокрема: розуміння специфічного суб'єкта (громадян та їх об'єднань); уявлення контролю громадськості за діяльністю правоохоронних органів як засобу досягнення ефективної державної політики у регулюванні досліджуваної теми; акцентування уваги на важливість громадського контролю як превентивної міри до часто здійснюваних правопорушень у сфері правоохоронної діяльності.

Судячи із значної кількості запропонованих класифікацій завдань громадського контролю за правоохоронною діяльністю, на нашу думку, необхідно висловити власні міркування щодо означеного проблемного питання. Так, до завдань громадського контролю за правоохоронною діяльністю слід віднести: 1) організацію розгляду заяв, скарг, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю внаслідок порушення їхніх прав, свобод та інтересів органами, що здійснюють правоохоронну діяльність; 2) допомога у недопущенні або усуненні раніше виявлених правопорушень норм Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни підконтрольними об'єктами громадського контролю (правоохоронними структурами) всіма можливими законними ме-

¹²⁷ *Проект* Закону України Про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014, внесений народним депутатом С. Л. Тігішко.

тодами та способами; 3) з'ясування суспільного ставлення до здійснюваної правоохоронної діяльності відповідними структурами та надання, на базі отриманої інформації, пропозицій з удосконалення ефективності функціонування правоохоронної системи загалом; 4) сприяння підвищенню правової освіти в суспільстві та правосвідомості серед населення; 5) виявлення недоліків, зокрема їх причин та умов, у роботі посадових осіб правоохоронних органів та застосування припиняючих заходів для їх подолання (притягнення винних осіб до юридичної відповідальності), пошук превентивних мір усунення вказаних дефектів у майбутньому; 6) сприяння інформуванню населення, тобто донесення необхідної та об'єктивної інформації про діяльність відповідних правоохоронних структур; 7) пошук та сприяння до застосування корисного зарубіжного досвіду функціонування схожих підконтрольних суб'єктів (правоохоронних органів) тощо.

Наступною складовою сутності поняття громадського контролю за правоохоронною діяльністю, яку необхідно проаналізувати, являється мета цієї категорії. На думку О. М. Музичука, під досліджуваним поняттям слід розуміти певний процес з досягнення необхідного результату, що покликаний забезпечити: 1) впровадження у функціонування правоохоронних структур основоположних демократичних засад правоохоронної політики країни; 2) додаткове забезпечення дотримання законності та виконавської дисципліни при діяльності правоохоронних органів; 3) відстежувати дотримання вказаними органами прав, свобод та законних інтересів стосовно різних учасників існуючих правовідносин; 4) налагодження ефективної та прозорої діяльності правоохоронних органів у державному механізмі [128, с. 52–53]. Насправді автор вказаного тлумачення досить ретельно та детально визначив основні складові мети громад-

¹²⁸ *Музичук О. М.* Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів / *О. М. Музичук* // *Юридична наука і практика*. — 2011. — № 2. — С. 49–54.

ського контролю за правоохоронною діяльністю з урахуванням основних людських цінностей: прав, свобод та законних інтересів та їх беззаперечного дотримання з боку державних структур (у тому числі правоохоронних установ). Слід зауважити, що науковець В. В. Ковальська достатньо лаконічно трактує мету громадського контролю за правоохоронною діяльністю як з'ясування помилок, неузгодженостей та недоліків у роботі правоохоронних структур, що можуть спровокувати негативну тенденцію розвитку правоохоронної системи. При цьому завдання покликані сприяти вирішенню та усуненню знайдених негативних обставин [¹²⁹, с. 24–25]. На наш погляд, незважаючи на оформлення досліджуваної категорії у стислому семантичному викладі, автор зумів відобразити всі наявні особливості, що притаманні меті громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Фактично, у цьому тлумаченні автор досягнув розрізнення понять мети і завдань, визначивши перше — як досягнення бажаного результату, а друге — як шлях, засіб досягнення поставленої мети. Цікавою видається позиція С. С. Вітвіцького, який під метою громадського контролю за правоохоронною діяльністю розуміє певного роду спрямування діяльності державних органів, у тому числі правоохоронних структур, їх посадових осіб на дотримання основних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина під час здійснення ними відповідних функцій [¹³⁰, с. 44–45]. На нашу думку, вказане розуміння являється досить правильним, оскільки сприяє демократизації досліджуваної категорії через відображення захисту основних соціальних цінностей суспільства.

¹²⁹ Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Ковальська; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2009. — 37 с.

¹³⁰ Вітвіцький С. С. Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2013. — № 1. — С. 40–47.

Зважаючи на викладені думки науковців, видається логічним визначити власне розуміння до окресленого поняття. Так, мету громадського контролю за правоохоронною діяльністю слід тлумачити як засіб створення правового демократичного суспільства, в якому органи влади (в тому числі правоохоронні структури) слугують винятково суспільним інтересам і найвищою мірою підконтрольні та відповідальні перед суспільством та громадою.

Ще однією правовою категорією, яка потребує дослідження та узагальнення, являються ознаки (основні риси) громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Аналізуючи позиції науковців, слід виокремити розуміння даного проблемного питання. Так, С. Ф. Денисюк до основних ознак громадського контролю за правоохоронною діяльністю відносить наступне. По-перше, неможливість нормативної регламентації досліджуваної категорії у зв'язку із швидкоплинністю способів та засобів функціонування громадського контролю у державі [¹³¹, с. 274–275]. Вважаємо, що така ознака є дещо сумнівною, оскільки у разі відсутності законодавчого регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, з одного боку, будуть відсутні механізми дотримання результатів вказаної діяльності зі сторони громадськості суб'єкта публічного права, а з іншого — за відсутності правової регламентації громадськість може свавільно втручатися у функціонування правоохоронних структур. По-друге, наявність дуалізму суб'єкта громадського контролю [¹³², с. 283]. На нашу думку, автор у зазначеному тлумаченні намагався (хоч і не досить вдало сформульовано саму ознаку) відобразити специфіку

¹³¹ Денисюк С. Ф. Взаємодія держави в особі правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні / С. Ф. Денисюк // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2005. — Вип. 30. — С. 272–276.

¹³² Денисюк С. Ф. Правове регулювання правоохоронної діяльності в Україні стосовно забезпечення цивільного демократичного контролю / С. Ф. Денисюк // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2004. — Вип. 27. — С. 281–284.

взаємин об'єкта та суб'єкта громадського контролю за правоохоронною діяльністю, де перший (правоохоронні органи та їх посадові особи) повинен надавати необхідну інформацію про результати своєї діяльності, а другий (громадяни та громадські об'єднання, організації) аналізувати, оцінювати та відповідно реагувати на її зміст. По-третє, відсутність можливості втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (правоохоронного органу) та притягнення посадових осіб до персональної юридичної відповідальності [133, с. 53]. Ми вважаємо, що вказана риса є характерною для громадського контролю, адже його значення у державі зводиться до рекомендаційно-превентивного спрямування, а тому наділення суб'єктів громадського контролю засобами втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта нівелювало б існування державної форми контролю за правоохоронними органами. По-четверте, громадський контроль являється засобом протистояння узурпації влади з боку правоохоронних структур [134, с. 62–63]. На наш погляд, існування вказаної ознаки є беззаперечним, оскільки саме громадський контроль виступає дієвим та прогресивним механізмом забезпечення прозорості владно-управлінських рішень та діяльності владних структур загалом. По-п'яте, громадський контроль проводиться в опосередкованій формі [135, с. 358–359]. Логічно, що автор пояснює вказану особливість громадського контролю саме тим, що контролюючий суб'єкт (у даному випадку — громадяни та громадські організації) впливає на неправомірну діяльність правоохорон-

¹³³ Денисюк С. Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. — 2005. — Т. 4. — № 1. — С. 52–55.

¹³⁴ Денисюк С. Ф. Відкритість, доступність, звітність у повсякденній діяльності правоохоронних органів / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. — 2005. — Т. 4. — № 3. — С. 60–63.

¹³⁵ Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С. Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — Х. : Магістр, 2008. — № 2 (34). — С. 357–363.

них структур через відповідні органи державної влади (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України тощо).

Слід звернути увагу й на інші позиції науковців, зокрема на міркування Ю. Г. Барабаша, Т. В. Наливайко, С. С. Вітвіцького та В. В. Латишевої з приводу виокремлення притаманних громадському контролю за правоохоронною діяльністю ознак. Так, на думку цих авторів, до основних рис громадського контролю у досліджуваній сфері слід віднести: 1) відсутність владного характеру в громадському контролі (вказується на опосередкованість дій у разі виявлення правопорушень); 2) відсутність обов'язковості виконання даного виду контролю; 3) специфічний суб'єктний склад здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю (йдеться про громадян та громадські організації); 4) здійснення громадського контролю відбувається через уповноважені владні структури [136, с. 168–170; 137, с. 211; 138, с. 45; 139, с. 317–318]. Зазначені узагальнені позиції вчених щодо переліку ознак громадського контролю, на наш погляд, певною мірою повторюють попередні запропоновані тлумачення, хоча й дещо відрізняються від них. У наведеній класифікації основних рис громадського

¹³⁶ *Барабаш Ю. Г.* Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. — 2010. — № 1 (23). — С. 168–175.

¹³⁷ *Наливайко Т. В.* Про роль громадського контролю у забезпеченні національної безпеки України / Т. В. Наливайко, О. Г. Колб // Правова держава. — 2009. — № 11. — С. 208–213.

¹³⁸ *Вітвіцький С. С.* Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку / С. С. Вітвіцький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2013. — № 1. — С. 40–47.

¹³⁹ *Латишева В. В.* Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади: суб'єкт, об'єкт, принципи та функції / В. В. Латишева // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, (Київ, 30 трав. 2008 р.): у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. — К., 2008. — Т. 2. — С. 316–318.

контролю відображаються найбільш характерні особливості досліджуваної категорії.

Зважаючи на значну кількість запропонованих ознак громадського контролю за правоохоронною діяльністю, вважаємо за потрібне окреслити нашу позицію щодо розглядуваного проблемного питання. На нашу думку, до найважливіших рис досліджуваного виду контролю належать такі: 1) здійснюється специфічними суб'єктами: як індивідуальними (громадяни), так і колективними (громадські об'єднання, організації тощо); 2) суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; 3) рішення суб'єктів громадського контролю носять, звичайно, рекомендаційний характер і мають здебільшого профілактичну направленість; 4) громадський контроль стосується фактично усіх напрямів діяльності правоохоронних органів у державі; 5) суб'єкти громадського контролю не мають права втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури (правоохоронні органи); 6) громадський контроль є засобом запобігання порушень правоохоронних органів за допомогою засобів суспільного впливу (наприклад, громадські ради, мобільні громадські групи тощо); 7) громадський контроль за правоохоронною діяльністю має специфічні завдання та мету.

На підставі викладеного слід вказати на важливість дослідження у нашій роботі науково-теоретичної інтерпретації поняття контролю громадськості за правоохоронною діяльністю через розкриття розуміння терміна, сутності та ознак означеної категорії. Важливо зауважити, що однозначного підходу до визначення змісту громадського контролю як серед наукових доробків, так і серед нормативно-правових актів немає, а тому корисність нашої наукової розробки є беззаперечною. При цьому нормативне закріплення даного поняття дало б можливість уникнути низки неузгодженостей у вказаній сфері правовідносин. На наш погляд, логічним є запропонувати прийняти законодавчим органам України профільний акт для урегулювання спірних моментів, зокре-

ма характеру громадського контролю, переліку суб'єктів та вимог до них, визначення форм та способів контролю тощо. Введення в дію такого нормативного документа сприяло б демократизації та декорумпованості органів державної влади, в тому числі правоохоронних структур.

Важливість громадського контролю за правоохоронною діяльністю виявляється також у безпосередньому залученні громадськості, з'ясуванні їхніх думок, пропозицій щодо вдосконалення контролю та правоохоронної системи загалом. Громадський контроль фактично являється додатковим засобом забезпечення законності та прозорого функціонування правоохоронних органів.

Потрібно зауважити, що, з одного боку, наявність громадського контролю гарантує відсутність свавілля та використання неправомірних методів діяльності з боку представників правоохоронної системи в Україні, а з іншого — нагляд за належним дотриманням зобов'язань держави щодо соціального забезпечення даної категорії працівників (посадових осіб правоохоронних структур).

1.4. Громадський контроль серед інших видів контролю за правоохоронною діяльністю: особливості розмежування

Слід наголосити, що нормальне функціонування будь-якого громадянського суспільства залежить від взаємозв'язку органів державної влади та суб'єктів представницької громадськості у сфері контролю. Відомо, що контролююча діяльність відповідних суб'єктів являється основним складником розвитку демократичної та ефективної держави.

У нинішніх умовах формування громадянського суспільства особливої актуальності набуває дослідження співвідношення державного (парламентського, президентського контролю органів виконавчої влади, судового контролю тощо)

та недержавного (громадського) видів контролю [¹⁴⁰, с. 176]. Встановлення їх взаємопов'язуючих та взаємовідрізняючих рис дозволить більш ґрунтовно та цілісно схарактеризувати громадський контроль як один із напрямів діяльності, спрямованої на підвищення та вдосконалення функціонування та організації правоохоронної системи України.

У науковій літературі співвідношення громадського контролю з іншими видами вказаної спостережної та превентивної діяльності майже не досліджено, тому актуальність нашої наукової розробки є беззаперечною. Вказаний факт підтверджується існуванням лише праць вчених щодо кожного конкретного виду контролю, тобто комплексного порівняння досліджуваних категорій не запропоновано. Так, трактуванню категорії державного контролю за правоохоронною діяльністю (включаючи парламентський, президентський, контроль органів виконавчої влади, судовий контроль) присвячували свої праці як вітчизняні, так і зарубіжні вчені-теоретики: О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. Н. Горов, Н. А. Данишина, В. Ю. Кобринський, Ю. В. Кочетков, П. С. Лютікова, Е. А. Маштакова, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, В. В. Пилін, О. П. Полінець, А. Й. Присяжнюк, А. Ю. Расіна, О. І. Сушинський, В. С. Шестак та ін. Своєю чергою питання теорії та практичного застосування громадянського контролю вивчалось такими науковцями, як: А. Н. Аверин, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, К. В. Вінцукевич, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, Б. І. Гурне, В. І. Добреньков, І. М. Жаровська, А. С. Крупник, В. В. Латишева, В. Я. Малиновський, О. М. Музичук, Т. В. Наливайко, Н. Р. Нижник, К. П. Пазаров, Л. П. Рогатіна, І. М. Слепенков, О. І. Сушинський, В. В. Цветкова, С. В. Шестак та ін. Слід додатково зазначити, що пооди-

¹⁴⁰ Терещук О. Д. Особливості розмежування громадського контролю серед інших видів контролю за правоохоронною діяльністю / О. Д. Терещук // Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія". — 2015. — № 4. — С. 176–188.

нокі спроби порівнювати досліджувані категорії намагалися у своїх працях здійснити С. С. Вітвіцький та О. М. Музичук. Отже, значення нашого дослідження важко переоцінити, адже воно дозволить сформулювати більш чіткі позиції щодо розглядуваного питання. Тому, не применшуючи значення проведеного аналізу з боку науковців, досліджувана проблематика все одно потребує додаткового осмислення та обґрунтування.

Перед тим як безпосередньо порівнювати різні види контролю із громадським відповідником, на наш погляд, найперше, для більш ґрунтового дослідження окресленої тематики необхідно розглянути співвідношення категорій громадського контролю із цивільним, громадянським, недержавним та народним контролем відповідно. Вказаний аналіз дозволить повноцінно з'ясувати сутність, зміст контролю громадськості та виключати семантичну плутанину серед визначених термінів.

Так, у науковій літературі, окрім громадського контролю, доволі часто використовується термін “цивільний контроль” або “громадянський контроль”. Згідно із міркуваннями військових юристів цивільний контроль — це система державних та громадських інститутів, які виконують контроль за діяльністю армії [141, с. 31]. Фактично автор вказаного тлумачення виокремлює цивільний контроль як певний вид діяльності невійськових державних та громадських суб'єктів із виконання заходів щодо забезпечення законності та доцільності функціонування військових формувань. Необхідно додати, що за спрямуванням вказана інтерпретація контролю напряду стосується військової сфери використання.

Зауважимо, що законодавство України, на відміну від визначення громадського контролю, надає трактування цивільному контролю. Так, згідно із Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” цей вид контролю розу-

¹⁴¹ *Серебренников В. В.* Гражданский контроль над армией / В. В. Серебренников // Кентавр. — 1992. — № 11. — С. 30–35.

міється як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [¹⁴², ст. 1]. Здавалося б, що вказане тлумачення видається дещо невірним, оскільки дане визначення, фактично, повторює інтерпретацію громадського контролю у розумінні деяких науковців (лише без урахування воєнізованих структур). Однак ст. 6 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” певною мірою роз’яснює співвідношення громадського і цивільного демократичного контролю як частини і цілого відповідно, вказуючи, що систему цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складають парламентський контроль, президентський контроль, контроль з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, контроль з боку судових органів та нагляд з боку органів прокуратури та громадський контроль [¹⁴³, ст. 6]. Зважаючи на це, у розумінні законодавця, громадський контроль являється складовою демократичного цивільного контролю.

Доречно зауважити, що у Сучасному словнику іншомовних слів слово цивільний (від лат. *civil*) означає штатський, невійськовий [¹⁴⁴, с. 744]. З цього приводу необхідно зауважити, що цивільний контроль над воєнними організаціями справді є не-

¹⁴² Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і доп.) // ВВР України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

¹⁴³ Там само.

¹⁴⁴ Сучасний словник іншомовних слів [Текст]: близько 20 тисяч слів і словосполучень / НАН України, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк; відп. ред. Г. П. Півторак. — К.: Довіра, 2006. — 790 с.

військовим у тому розумінні, що його здійснюють невійськові (цивільні) особи, хоча він безпосередньо і стосується військових справ.

Погоджуючись із зазначеною позицією, С. Шестак зауважує, що в тих випадках, коли йдеться про контроль одних цивільних суб'єктів над іншими, більш доцільно вживати термін громадянський контроль [¹⁴⁵, с. 39]. Виходячи з цього, логічним, на наш погляд, є з'ясування співвідношення понять цивільного та громадянського контролю. Аналіз російськомовної літератури з досліджуваної проблеми ускладнюється тим, що російське слово “гражданский” може перекладатися на українську мову і як цивільний, і як громадянський [¹⁴⁶, с. 40]. Однак, незважаючи на близький, синонімічний зміст вказаних термінів, вони мають власну, особливу сутність. Узагальнюючи ряд наукових досліджень у вказаній сфері, вважаємо за необхідне лише зазначити особливості, що відрізняють вказані порівнювані категорії. Так, особливість цивільного контролю полягає в тому, що цей вид контролю стосується діяльності силових структур, які наділені широким колом можливостей і повноважень щодо обмеження індивідуальних та колективних прав і свобод і водночас перебувають поза контролем з боку населення через систему виборів. Своєю чергою громадянський контроль є будь-яким контролем над владою як певними інститутами, так і окремими громадянами, їх добровільними об'єднаннями, спрямованим на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави.

Зважаючи на викладене розуміння щодо співвідношення термінів “громадянський контроль”, “цивільний контроль”, “громадський контроль”, можна стверджувати, що ці види контролю є відносно самостійними різновидами соціального

¹⁴⁵ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / С. В. Шестак. — Х., 2009. — 212 с.

¹⁴⁶ Там само.

контролю. Громадянський контроль має найширше значення, оскільки охоплює собою усі вияви будь-якого контролю над владою. Отже, громадянський контроль охоплює собою усі вияви контролю над владними структурами, що здійснюється суб'єктами представницької демократії. Цивільний контроль, своєю чергою, є більш вузьким поняттям, оскільки стосується діяльності лише силових структур (Збройних сил тощо). Громадський контроль — це контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму та розвиток постійних і ефективних взаємозв'язків держави та населення [¹⁴⁷, с. 41].

У юридичній літературі доволі актуальним є розгляд співвідношення терміна громадського контролю з таким поняттям, як недержавний контроль, питання якого є недостатньо розробленими в юридичній науці. Тому пропонуємо поняття громадського контролю співвідносити із взаємопов'язаною дефініцією, проаналізувати їх взаємовплив. Слід зауважити, що термін “недержавний контроль” вже передбачає певне протиставлення державному контролю. Звідси недержавний контроль здійснюють суб'єкти, що не є елементами (складовими) апарату держави. Так, на думку С. В. Шестака, під недержавним контролем слід розуміти діяльність громадян, національних та міжнародних неурядових організацій, органів місцевого самоврядування по перевірці законності, справедливості та ефективності функціонування державного апарату, окремих державних органів та посадових осіб [¹⁴⁸, с. 41]. Тобто недержавний контроль може бути здійснений як міжнародними неурядовими організаціями, так і суб'єктами громадянського суспільства, що істотно відрізняє його від громадського кон-

¹⁴⁷ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Шестак. — Х., 2009. — 212 с.

¹⁴⁸ Там само.

тролю. Таким чином, поняття “недержавний контроль” є ширшим за термін “громадський контроль”.

Слід зауважити, що окремі вчені та практики права в силу рівнозначності термінів “суспільство” і “соціум” використовують як синонімічні поняття “громадський контроль” та “соціальний контроль” [¹⁴⁹, с. 9]. Ця спірна точка зору має достатнє поширення, у зв’язку з чим вимагає більш докладних обґрунтувань. У науковій літературі термін “соціальний контроль” використовується для позначення сукупності засобів і прийомів, за допомогою яких суспільство гарантує, що поведінка його громадян, окремих суб’єктів управління, соціальних груп здійснюватиметься відповідно до встановлених норм і цінностей [¹⁵⁰, с. 166]. Фактично вказується, що соціальний контроль розглядається як система державних та суспільних інститутів. Таким чином, отождолення термінів “громадський” та “соціальний контроль” не є вірним. Поняття соціального контролю включає в себе два компоненти: державний та громадський (суспільний) контроль, тобто громадський контроль являється самостійним різновидом соціального контролю.

У вітчизняній науці радянського періоду дослідження громадського контролю найчастіше мали яскраво виражений ідеологізований характер, розкриваючи зміст цього явища через поняття “соціалістичний контроль”, “партійний контроль”, “народний контроль” [¹⁵¹, с. 130–131; ¹⁵², с. 59–63; ¹⁵³, с. 8–9].

¹⁴⁹ *Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: монография* / отв. ред. С. М. Зубарев. — М., 2011. — 219 с.

¹⁵⁰ *Основы социального управления: учеб. пособие* / под ред. В. И. Иванова. — М., 2001. — 428 с.

¹⁵¹ *Государственный и общественный контроль в СССР* / под. ред. В. И. Туровцева. — М., 1970. — 322 с.

¹⁵² *Лулев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления.* — М., 1974. — 247 с.

¹⁵³ *Мальков В. В. Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Мальков. — М., 1965. — 21 с.

Тому пропонуємо дослідити співвідношення, взаємовплив та взаємозумовленість зазначених категорій.

Зазначимо, що за часів СРСР у державі існувала розгалужена система народного контролю. Прийнятий у 1965 р. VII сесією Верховної Ради СРСР Закон “Про органи народного контролю в СРСР” встановлював, що зазначеними структурами у Радянському Союзі є Комітет народного контролю СРСР, комітети народного контролю автономних республік, краєві, обласні, автономних областей, окружні, міські та районні комітети народного контролю, а також групи і пости народного контролю при сільських та селищних Радах депутатів трудящих, на підприємствах, у колгоспах, установах, організаціях і військових частинах [¹⁵⁴, с. 59]. Незважаючи на чітку систему органів народного контролю СРСР та наданих їм повноважень у сфері контролю, робота вказаних комітетів, груп була надто формалізованою, вона була позбавлена самостійності та відбувалася під керівництвом Комуністичної партії та уряду [¹⁵⁵, с. 35]. Саме це і дозволяє істотно відрізнити народний контроль від громадського контролю, який на сьогодні ми бачимо. Тому за формами та способами здійснення контролю ці два різновиди контролю не мають нічого спільного.

Як вказує сучасний дослідник проблеми контролю громадян над політичними лідерами Н. В. Скоблик, такі поняття, як громадянський контроль, народний контроль, були частково скомпрометовані маніпуляціями політичних лідерів недемократичних режимів [¹⁵⁶, с. 5]. З цього приводу радянські дослідники чітко розмежовували такі поняття, як народний контроль

¹⁵⁴ Дрейслер И. С. Общественный контроль — одна из гарантий соблюдения социалистической законности / И. С. Дрейслер. — Х., 1965. — 64 с.

¹⁵⁵ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Шестак. — Х., 2009. — 212 с.

¹⁵⁶ Скоблик Н. В. Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Даля: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01 / Н. В. Скоблик. — Львів, 2005. — 21 с.

та громадський контроль. Так, І. С. Дрейслер вказував на такі різновиди контролю в СРСР: 1) загальний контроль; 2) державний контроль; 3) народний контроль; 4) контроль і нагляд з боку органів прокуратури, суду та арбітражу; 5) громадський контроль; 6) партійний контроль [¹⁵⁷, с. 11]. Таким чином, автор виділяє народний, громадський та партійний контроль як окремі нетотожні між собою категорії. Підсумовуючи викладене, слід відзначити наявну можливість розрізнення сутності та змістовних характеристик вказаних категорій громадського, громадянського, соціального, народного та недержавного контролю.

Потрібно звернути увагу на той факт, що визначення терміна громадського контролю за правоохоронною діяльністю було предметом дослідження в попередньому підрозділі, а тому розкриття його змісту вважаємо недоцільним. Натомість слід порівняти окреслений термін з існуючими видами контролю в державі. Зважаючи на це, видається логічним розкрити позиції науковців щодо розуміння видів контролю за правоохоронною діяльністю та формування, на підставі цього, власного бачення. Так, у теорії адміністративного права прийнято класифікувати контроль за різними критеріями, зокрема за суб'єктом та об'єктом здійснення контролюючої діяльності, за методами, способами провадження контролюючої функції тощо. Однак у більшості випадків вчені застосовують саме суб'єктний критерій структуризації. Зокрема, науковці Я. Ю. Кондратьєв і І. П. Голосніченко, враховуючи вказаний класифікаційний критерій, виокремлюють: 1) контроль, що здійснюється органами публічної влади; 2) судовий контроль; 3) контроль громадськості [¹⁵⁸, с. 166–174]. На нашу думку, перелік окреслених видів не є вичерпним, оскільки на момент написання теоре-

¹⁵⁷ Дрейслер И. С. Общественный контроль — одна из гарантий соблюдения социалистической законности / И. С. Дрейслер. — Х., 1965. — 64 с.

¹⁵⁸ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / [за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. — К.: Укр. акад. внутр. справ., 1995. — 177 с.

тичної роботи вказаними авторами деякі види контролю перебували в стадії активної розробки (наприклад, самоврядний контроль). Унаслідок цього у вказаному тлумаченні вони не були відображені. Як стверджує В. М. Гаращук, класифікація видів контролю за правоохоронною діяльністю повинна містити: 1) контроль органів законодавчої влади; 2) самоврядний контроль, тобто контроль органів місцевого самоврядування; 3) громадський контроль; 4) контроль судових інституцій; 5) контроль спеціально створених контролюючих структур [¹⁵⁹, с. 247–268]. Вказаний контроль являється найбільш повним із запропонованих, оскільки у зазначеному переліку містяться всі основні функціональні види контролю у державі. Спробу лаконічного висвітлення видів контролю за правоохоронною діяльністю здійснив науковець С. Г. Стеценко, зазначивши про існування лише двох елементів класифікації контролю: 1) державного контролю; 2) громадського контролю [¹⁶⁰, с. 198, 209]. На наш погляд, вказане твердження вченого заслуговує на увагу, оскільки характеризує, по-суті, два існуючих види контролю, не розширюючи класифікацію їх підвидами. З урахуванням усіх існуючих суб'єктів контролю у сфері державного управління О. П. Рябченко виділяє наступну класифікацію: 1) контроль з боку органів публічної влади (Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України); 2) судовий контроль; 3) контроль громадськості; 4) контролююча функція прокуратури (нагляд); 5) самоврядний контроль; 6) внутрішньовідомчий контроль [¹⁶¹, с. 230–250]. Згідно з на-

¹⁵⁹ Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук // Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер., 2005. — С. 247–268.

¹⁶⁰ Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — К.: Атіка, 2008. — 624 с.

¹⁶¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / [за заг. ред. О. П. Рябченко]. — Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ., 2009. — 256 с.

шими міркуваннями віднесення автором до класифікації такого виду контролю, як внутрішньовідомчий, не вписується у рамки визначеного нами критерію, оскільки відомчий контроль (як внутрішній, так і зовнішній) являється складником перелічених видів контролю. Додатково вченими-теоретиками відповідно до інших класифікаційних критеріїв розрізняються дещо відмінні види контролю за правоохоронною діяльністю [¹⁶², с. 14–18; ¹⁶³, с. 199–200; ¹⁶⁴, с. 211; ¹⁶⁵, с. 138; ¹⁶⁶, с. 519–520; ¹⁶⁷, с. 195–196]. Зважаючи на викладені теоретичні міркування вчених у вказаній галузі, видається логічним виокремлення власного розуміння щодо класифікації видів контролю за правоохоронною діяльністю у вигляді: 1) парламентського контролю; 2) президентського контролю; 3) контролю з боку органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства та відомства); 4) самоврядного контролю (здійснюваний органами місцевого самоврядування); 5) судового контролю; 6) громадського контролю.

Першим видом контролю за правоохоронною діяльністю, який потрібно дослідити порівняно з громадським контролем, являється парламентський контроль. На сьогодні у науковій

¹⁶² Андрійко О. Ф. Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість / О. Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Юрнаукацентр, 2000. — С. 13–18.

¹⁶³ Гаращук В. М. Принципи державного контролю: оновлення змісту / В. М. Гаращук // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрнаукацентр, 2000. — С. 18–21.

¹⁶⁴ Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — Луцьк: Вежа, 2000. — 558 с.

¹⁶⁵ Державне управління: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.

¹⁶⁶ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.

¹⁶⁷ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. — Х., 2003. — 412 с.

літературі точиться гостра дискусія щодо правової природи цього виду контролю. Так, одна група вчених, переважно це дослідники у галузі адміністративного права, підтримує позицію віднесення парламентського контролю за правоохоронною діяльністю до сфери державного контролю, обґрунтовуючи вказане розуміння статусом профільного суб'єкта — Верховної Ради України як органу державної влади законотворчого та контролюючого спрямування [¹⁶⁸, с. 15; ¹⁶⁹, с. 10–11]. На нашу думку, вказана позиція є достатньо обґрунтованою і заслуговує на беззаперечне використання, оскільки зміст діяльності парламенту як органу, що здійснює контролюючу функцію за правоохоронними структурами, вказує на факт віднесення його до державної системи управління.

Інша група вчених підтримує протилежну позицію до зазначеної, виокремлюючи парламентський контроль за правоохоронною діяльністю як один із видів контролю громадськості. Обґрунтування зазначеного розуміння дослідники не наводять, проте вважають за потрібне встановлення нормативної бази для реалізації таких міркувань [¹⁷⁰, с. 110; ¹⁷¹, с. 8–64]. На наш погляд, зазначене розуміння науковців є досить сумнівним, зважаючи на правову природу схарактеризованого законодавчого органу, однак у разі трактування парламентського контролю не як контролю органу державної влади, а як депутатів, які представляють інтереси окремих громад, — така

¹⁶⁸ *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — 22 с.

¹⁶⁹ *Шестак В. С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Автореф. дис. ... к. ю. н.: спец. 12.00.01 / Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 18 с.

¹⁷⁰ *Речицкий В. В.* Свобода и государство / Харьковская правозащитная группа. — Х.: Фолио, 1998. — 144 с.

¹⁷¹ *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.

позиція може бути прийнятною для використання. Проте на разі Верховна Рада України вважається державним органом законодавчої ініціативи та контролюючої діяльності, а тому парламентський контроль має належати до сфери державної контрольної функції.

Зважаючи на це, для більш ґрунтовного відображення співвідношення парламентського та громадського контролю за правоохоронною діяльністю слід виокремити спільні та відмінні риси вказаних категорій. Парламентський та громадський контроль різняться наступним чином.

По-перше, різний суб'єктний склад контролюючої діяльності за правоохоронними структурами [¹⁷², с. 15; ¹⁷³, с. 10–11; ¹⁷⁴, с. 68]. На нашу думку, вказана ознака є характерною для сутності досліджуваних понять. Так, суб'єктами громадського контролю, хоч це і не закріплено на законодавчому рівні, являються громадяни (як індивідуальні суб'єкти) та громадські об'єднання, організації (як колективні суб'єкти). Своєю чергою парламентський контроль виявляється через діяльність суб'єкта владних повноважень — Верховну Раду України, тобто він є формою більш ширшого призначення — державного контролю за правоохоронною діяльністю. Спірною лише залишається ситуація щодо віднесення контролюючої діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини при здійсненні правоохоронного провадження. Так, на думку А. Б. Зеленцова, діяльність омбудсмена, швидше за все,

¹⁷² Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — 22 с.

¹⁷³ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.01 / Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 18 с.

¹⁷⁴ Вітвіцький С. С. Державний контроль та інші суміжні поняття: питання співвідношення / С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство, право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. — 2014. — № 6. — С. 68–71.

становить окремий різновид несудового способу контролю за діяльністю правоохоронної системи [175, с. 8–64]. Таке міркування, на наш погляд, є хибним, оскільки за змістом та сутністю своєї діяльності омбудсмен навряд чи належить до суб'єктів недержавного контролю. Навпаки, згідно із положенням ст. 101 Конституції України “Уповноважений з прав людини є суб'єктом парламентського [176, ст. 101], а отже, і державного контролю за дотриманням конституційних прав людини”. Вважаємо, що пріоритетним завданням його контролюючої функції є здійснення спостереження за належним дотриманням правоохоронними структурами основоположних прав та свобод людини і громадянина, а у разі виявлення правопорушень окреслених категорій, сприяння їх усуненню та відновлення законності.

По-друге, правовий характер контролю [177, с. 68]. Для парламенту та його посадових осіб як суб'єктів контролюючої діяльності контроль носить імперативний характер застосування, тобто здійснення вказаної функції є обов'язковою, невід'ємною частиною його повноважень. Своєю чергою для суб'єкта громадського контролю — право здійснювати контролюючу діяльність є диспозитивним, що означає необов'язковий характер провадження, який залежатиме лише від активності громадянської позиції громадян та громадських організацій. На підтвердження окреслених міркувань свою думку висловив науковець С. В. Шестак, зазначивши, що громадський контроль над владними структурами (в тому числі, правоохоронними органами) слід визнавати не правовим, а

¹⁷⁵ Зеленицов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.

¹⁷⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁷⁷ Вітвіцький С. С. Державний контроль та інші суміжні поняття: питання співвідношення / С. Вітвіцький // Підприємництво, господарство, право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. — 2014. — № 6. — С. 68–71.

моральним обов'язком громадян [¹⁷⁸, с. 46]. Таке тлумачення повною мірою підкреслює характер здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю та додатково акцентує увагу на відмінності у зазначеному розумінні порівнюваних категорій. Таким чином, різниця категорій громадського і парламентського контролю полягає у різноманітності характеру спрямування діяльності: для суб'єктів парламентського контролю — це обов'язок, для протилежних учасників — право вибору поведінки.

По-третє, специфічний характер результатів контролю [¹⁷⁹, с. 103–105]. На наш погляд, вказану характерну особливість необхідно розуміти так: рішення, які приймаються суб'єктами громадського контролю щодо виявлених правопорушень правоохоронними органами, носять рекомендаційний характер, тобто вони, по суті, не є обов'язковими до виконання, а є лише засобом, способом акцентування уваги на помилках підконтрольної структури уповноважених органів державної влади. Зрозуміло, що таке міркування значним чином підтримується науковцями у галузі адміністративного права [¹⁸⁰, с. 47]. Відповідно, контролююча діяльність за правоохоронними органами з боку парламенту та її правові умови, наслідки детально та покроково відображаються в офіційних документах та статистиці. Апогеєм парламентського контролю є прийняття обґрунтованого рішення щодо виявлених або попереджених правопорушень з боку правоохоронних органів, а тому воно обов'язкове до виконання для підконтрольних об'єктів.

По-четверте, наявність правової можливості суб'єктів контролю втручатися в діяльність підконтрольної структури.

¹⁷⁸ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-практичний аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2009. — 199 с.

¹⁷⁹ Алфьоров С. М. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства / С. М. Алфьоров, С. С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. — К.: Логос, 2014. — № 1. — С. 101–108.

¹⁸⁰ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-практичний аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2009. — 199 с.

У зв'язку з відсутністю профілюючого законодавчого акта у сфері громадського контролю та визначенні у ньому особливостей діяльності окреслених суб'єктів громадськості позбавляється юридичної можливості втручання в неправомірну діяльність правоохоронних органів з метою усунення виявлених порушень. Зазначений факт додатково обґрунтовується призначенням громадського контролю, що виявляється в одному з його основних завдань: попередження правопорушень, помилок та неузгодженостей підконтрольного об'єкта, а не їх безпосередню ліквідацію. Це прерогатива саме суб'єктів парламентського контролю за правоохоронною діяльністю. Таким чином, відсутність у громадськості можливості втручатися в оперативну діяльність правоохоронних структур відрізняє громадський контроль від парламентського відповідника.

Серед схожих рис досліджуваних категорій, слід виокремити подібну форму проведення контролю за правоохоронною діяльністю. Така діяльність здійснюється в опосередкованій формі як на рівні парламентського, так і на рівні громадського контролю, тобто вплив здійснюється через певні державні органи. Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України [181, ст. 85] суб'єкти громадського контролю, які не наділені повноваженнями втручатися в оперативну діяльність правоохоронних структур, теж здійснюють опосередкований вплив на них шляхом подання скарг, заяв, пропозицій до відповідних державних контролюючих структур (наприклад, до Міністерства внутрішніх справ або їх регіональних відділень). Зважаючи на схарактеризовані риси громадського та парламентського контролю, обґрунтовано можемо стверджувати, що вказані категорії не є тотожними, схожими, а насправді суттєво різняться.

Наступними порівнюваними поняттями щодо розуміння сутності теми нашого дослідження будуть категорії громад-

¹⁸¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

ського та президентського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні. Схожість або різноманітність цих видів контролю, на нашу думку, слід відображати через наявні специфічні особливості кожного. Першими розглянутими ознаками будуть відмінні риси досліджуваних понять.

По-перше, як і в попередній порівняльній характеристиці парламентського та громадського контролю, суб'єкти досліджуваних видів контролю різняться [¹⁸², с. 13]. Як зазначалося, суб'єктами проведення громадського контролю є громадяни як індивідуальні суб'єкти та громадські організації, як колективні учасники. Відповідно, президентський контроль за правоохоронною діяльністю здійснюється Президентом України та створеними за його ініціативою допоміжними органами. Фактично вказана особливість породжує іншу характерну ознаку президентського контролю — безпосередність або опосередкованість здійснюваної Президентом України контролюючої діяльності. Президент України має розширене коло контролюючих повноважень, які він може здійснювати за двома формами: шляхом прийняття нормативних актів, формування державної політики у сфері правоохоронної діяльності [¹⁸³, ст. 106], заохочувати та позбавляти нагород, звань посадових осіб правоохоронних органів, ініціювати внесення змін до структури, штату відповідної правоохоронної структури тощо або опосередковано через створення необхідних допоміжних структур. Такими структурами є: 1) Рада національної безпеки і оборони України, що здійснює контролюючу та координуючу функцію по відношенню до діяльності правоохоронних структур [¹⁸⁴, ст. 3–5]; 2) Адміністрація Президента України,

¹⁸² Тарасов А. Президентский контроль за правоохранительной деятельностью / А. Тарасов // Професионал. — 2002. — № 4. — С. 12–15.

¹⁸³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁸⁴ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.

яка провадить загальний моніторинг відповідності діяльності правоохоронних органів вимогам Конституції України та нормативно-правових актів, на підставі якого надає пропозиції на розгляд Президентів України; здійснює контроль за реалізацією указів, розпоряджень Президента України [¹⁸⁵, с. 159]; 3) спеціально створені структурні підрозділи Адміністрації Президента України (наприклад, Головний контрольний департамент та Головний департамент з питань діяльності правоохоронних органів та протидії корупції), які мають свої чітко визначені повноваження у сфері контролю за правоохоронною діяльністю; 4) Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України як правоохоронної структури [¹⁸⁶].

По-друге, наявність детальної законодавчої регламентації контролюючої діяльності Президента України за функціонуванням правоохоронних структур, на відміну від громадського відповідника. Так, якщо діяльність громадськості регламентується лише кількома законодавчими актами, зокрема: Законами України “Про громадські об’єднання” [¹⁸⁷] та “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [¹⁸⁸], тоді як контролююча функція Президента України за правоохоронною діяльністю визначається рядом спеціалізованих нормативно-правових

¹⁸⁵ Музичук О. М. Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2014. — № 2. — С. 156–162.

¹⁸⁶ Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України: указ Президента України від 18 трав. 2007 р. № 427/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 37. — Ст. 1450.

¹⁸⁷ Про громадські об’єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.

¹⁸⁸ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і доп.) // ВВР України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

актів: Законами України “Про Службу безпеки України” [189], “Про Державну прикордонну службу України” [190], “Про Службу зовнішньої розвідки України” [191], “Про прокуратуру” [192], “Про Раду національної безпеки і оборони України” [193] та ін. На нашу думку, вказана особливість певною мірою від-
різняється від порівнюваних видів контролю.

По-третє, специфічний характер рішень досліджуваних суб’єктів за результатами контролюючої діяльності. Своєю чергою рішення Президента України щодо усунення, попередження неправомірної діяльності правоохоронних органів є обов’язковими до виконання всім органам державної влади та місцевого самоврядування на території держави та контролюються у реалізації Адміністрацією Президента України. Це положення відображається у статті 106 Конституції України [194, ст. 106].

Аналізуючи наукову літературу та чинні нормативно-правові акти, спільних рис президентського та громадського контролю не було віднайдено. У зв’язку з цим слід узагальнити той факт, що порівнювані види контролю значно різняться між собою як категорії державного та недержавного контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

¹⁸⁹ *Про Службу безпеки України*: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 289.

¹⁹⁰ *Про Державну прикордонну службу України*: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

¹⁹¹ *Про Службу зовнішньої розвідки України*: Закон України від 1 грудня 2005 року № 3160-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 52. — Ст. 3244.

¹⁹² *Про прокуратуру*: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Офіційний Вісник України. — 2014. — № 87. — Ст. 2471.

¹⁹³ *Про Раду національної безпеки і оборони України*: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.

¹⁹⁴ *Конституція України*: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Ще одним видом контролю за правоохоронною діяльністю, який необхідно проаналізувати у співвідношенні з громадським контролем, є контроль з боку органів виконавчої влади України. Вважаємо, що порівняння вказаних категорій потрібно здійснювати шляхом розкриття спільних та відмінних ознак. Так, рисами, які вказують на схожість даних понять, є наступні.

По-перше, унікальний суб'єктний склад зазначених видів контролю [195, с. 54]. Як вже нам відомо, суб'єктами здійснення громадського контролю є громадяни та громадські організації, що функціонують відповідно до законодавчих вимог. Своєю чергою контроль з боку органів виконавчої влади має більш розширену кількість суб'єктів, зокрема: Кабінет Міністрів України як найвищий орган в системі виконавчої влади країни [196, ст. 113], профільні міністерства, державні відомства, установи, організації та місцеві державні адміністрації. Вказаний специфічний перелік суб'єктів підкреслює різноманітність порівнюваних видів контролю та є складовою наступної характерної особливості контролю органів виконавчої влади — відповідно до законодавства правоохоронні структури є органами виконавчої влади, тому вони одночасно можуть бути і суб'єктами, і об'єктами контролюючої діяльності, оскільки наділені повноваженнями взаємного контролю одне одного [197, с. 54–55]. Зазначимо, що така особливість певною мірою є унікальною, оскільки не притаманна жодному існуючому виду контролю, включаючи контроль громадськості, та є додатковим підтвердженням відмінності

¹⁹⁵ Музичук О. М. Контроль органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Право і Безпека. — 2014. — № 2. — С. 53–56.

¹⁹⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁹⁷ Музичук О. М. Контроль органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Право і Безпека. — 2014. — № 2. — С. 53–56.

контролю органів виконавчої влади та громадського контролю відповідно.

По-друге, контроль органів виконавчої влади містить чітко виражений предметний характер функціонування [¹⁹⁸, с. 65–66]. На нашу думку, ця особливість виявляється в індивідуалізації повноважень суб'єктів контролю органів виконавчої влади за правоохоронною діяльністю щодо притаманної їм сфери (наприклад, спеціалізовані структури, утворені у складі органів виконавчої влади, здійснюють контроль за дотриманням правоохоронними органами будівельних, земельних, екологічних, житлових стандартів та норм). Своєю чергою ця особливість не є характерною для громадського контролю, оскільки всі суб'єкти такого виду функціонування здійснюють єдину контролюючу діяльність за правоохоронними структурами.

По-третє, можливість втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, зокрема правоохоронних структур. Так, відповідно до теоретичного обґрунтування особливостей громадського контролю його суб'єкти не наділяються повноваженнями втручання в діяльність підконтрольних структур задля забезпечення та відновлення законності. Тоді як органи виконавчої влади, відповідно до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [¹⁹⁹, ст. 15, 16], наділяються такими правовими можливостями для сприяння у виконанні правоохоронними органами покладених на них завдань та функцій. Зазначена специфічна ознака дає додаткові підстави вважати громадський контроль та контроль органів

¹⁹⁸ Вітвіцький С. С. Система контрольних органів України та умови здійснення контрольної діяльності / С. С. Вітвіцький // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — Запоріжжя: ЗЮІ ДДУВС. — 2008. — № 3-2008. — С. 62–70.

¹⁹⁹ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і доп.) // ВВР України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

виконавчої влади не тотожними, а відмінними поняттями за своїми змістовними характеристиками.

По-четверте, характер рішень вказаних суб'єктів за результатами здійснення контролюючої функції за правоохоронними органами. Щодо вказаної особливості слід зосередити увагу на рекомендаційному характері рішень суб'єктів громадського контролю та обов'язковості індивідуальних актів суб'єктів контролю з боку органів виконавчої влади. Законодавчих підтверджень щодо характеру рішень першого зазначеного суб'єкта не прослідковується, тоді як іншого — чітко передбачається Конституцією України, що визначає обов'язковість актів (постанов і розпоряджень) [²⁰⁰, ст. 117], прийнятих органами виконавчої влади для всіх підконтрольних об'єктів (у тому числі правоохоронних структур). Зважаючи на перелічені особливості вказаних видів контролю, враховуючи відсутність спільних рис, вважаємо за потрібне підсумувати відмінність категорій контролю органів виконавчої влади як підвиду державного контролю та контролю громадськості.

Ще одним видом контролю, що здійснюється громадськістю за правоохоронною діяльністю, є самоврядний контроль або контрольна функція органів місцевого самоврядування. На нашу думку, співвідношення окреслених категорій доцільно відображати через характеристику їх особливостей.

По-перше, відмінний суб'єктний склад окреслених видів контролю [²⁰¹, с. 74]. Зазначену специфічну ознаку можливо розтлумачити так: якщо суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання, організації, а суб'єктами самоврядного контролю за правоохоронною діяльністю від-

²⁰⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

²⁰¹ Музичук О. М. Сутність та особливості самоврядного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук // Право і Безпека. — 2011. — № 3. — С. 70–75.

повідно до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [202, ст. 18] та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [203] є територіальні громади, ради різного рівня, їх голови, виконавчі органи вказаних рад (окрім районних та обласних), органи самоорганізації населення. На нашу думку, вказані обставини правдиво свідчать про відмінність категорій громадського та самоврядного контролю, без дослідження наступних функціонально-організаційних, при-
таманних їм рис.

По-друге, наділення органів місцевого самоврядування установчими функціями з питань функціонування правоохоронних структур [204, с. 74]. Зазначена особливість є характерною лише для самоврядного контролю, оскільки, на підставі численних наукових досліджень, до рис громадського контролю вона не належить. Ця ознака виявляється в деяких контролюючих функціях самоврядних органів, передбачених законодавчо. Зокрема, йдеться про можливість створення органами місцевого самоврядування (які паралельно є суб’єктами самоврядного контролю за правоохоронною діяльністю) міліції як правоохоронної структури, яка буде утримуватися та функціонувати за рахунок місцевого бюджету та затвердження її керівників та дільничних інспекторів (ст. 38) [205, ст. 25]. Окреслене міркування, на наш погляд,

²⁰² *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і доп.) // ВВР України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

²⁰³ *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

²⁰⁴ *Музичук О. М.* Сутність та особливості самоврядного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук // *Право і Безпека*. — 2011. — № 3. — С. 70–75.

²⁰⁵ *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

додатково підкреслює самостійність та незалежність самоврядного контролю серед усіх досліджуваних видів (у тому числі громадського контролю).

По-третє, специфічний характер управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності. Доречно зазначити, що рішення суб'єктів громадського контролю мають не обов'язковий характер, а є більшою мірою рекомендаціями відповідним державним органам щодо подолання недоліків, правопорушень у правоохоронних структурах, удосконалення існуючої правоохоронної системи. Протилежне, а отже обов'язкове значення, носять рішення суб'єктів самоврядного контролю у зазначеній сфері, тобто вони мають бути виконані всіма розташованими на відповідній території органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Потрібно зауважити про існування, окрім відмінних рис, подібної особливості між досліджуваними видами контролю за правоохоронною діяльністю. Отже, як суб'єкти громадського, так і суб'єкти самоврядного контролю позбавлені на законодавчому рівні юридичної можливості втручання в оперативну, розшукову та слідчу діяльність підконтрольного об'єкта (в цій ситуації — це правоохоронні структури). Однак, незважаючи на досить незначну схожість, такі категорії контролю є відмінними поняттями і ґрунтовно не врегульовані на нормативному рівні. Тому потрібно змодельовати пропозицію до відповідних законотворчих органів щодо прийняття профілюючого акта, який би повною мірою визначив головні характеристики та умови здійснення громадського та самоврядного контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

Останнім видом контролю, що порівнюється з громадським, є судовий контроль за правоохоронною діяльністю. Так, специфічними ознаками судового контролю, які дозволяють говорити про його відмінність від громадського контролю, являються наступні риси.

По-перше, відмінний суб'єктний склад досліджуваних видів контролю [²⁰⁶, с. 29–30]. Цю особливість можливо прослідкувати лише на рівні теоретичних розробок дослідників, оскільки суб'єктів як громадського, так і судового контролю на законодавчому рівні не визначено. Таким чином, узагальнюючи наукові праці вчених, до суб'єктів першої виокремленої категорії слід зарахувати громадян та громадські об'єднання, організації, відповідно до суб'єктів другого поняття — суди та їх професійний штат (мова йде про суддів).

По-друге, судовий контроль за своїм спрямуванням здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів (контроль з боку органів виконавчої влади) або громадський контроль за правоохоронною діяльністю, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних та цивільних) та проваджень (кримінальних) [²⁰⁷, с. 261]. На наш погляд, таке міркування є правильним і повною мірою окреслює особливості зазначених видів контролю за правоохоронною діяльністю.

По-третє, деякі вчені зазначають і таку особливість судового контролю, як його пасивність. Наприклад, А. А. Марченко зазначає, що пасивність судового контролю полягає в тому, що підставою для його здійснення є скарга або звернення зацікавленої особи, а не ініціатива суду [²⁰⁸, с. 179]. З такою характеристикою навряд чи можна погодитися, оскільки суд (суддя), розглядаючи певне кримінальне провадження або

²⁰⁶ *Музычук О. М.* Судебный контроль за деятельностью правоохранительных органов в Украине / О. М. Музычук // Журнал східноєвропейського права. — 2013. — № 1. — С. 29–33.

²⁰⁷ *Гарашук В. М.* Контроль і нагляд у державному управлінні / В. М. Гарашук // Адміністративне право України: піручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 247–268.

²⁰⁸ *Марченко О. О.* Особливості судового контролю в державному управлінні / О. О. Марченко // Проблеми законності. — 2006. — Вип. 83. — С. 177–183.

адміністративну справу, з метою отримання додаткових фактів може ініціювати призначення експертизи, ревізії, аудиту і т. д., які є окремими формами реалізації контролю. Доречно зауважити, що громадському контролю вказана риса взагалі не притаманна.

По-четверте, судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів може бути прямим або непрямим [²⁰⁹, с. 31]. Так, прямий контроль передбачає безпосереднє втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта (наприклад, зміна або скасування рішення правоохоронного органу про відкриття кримінального провадження). Своєю чергою непрямий судовий контроль реалізується під час винесення постанов. Наприклад, Кримінальним процесуальним кодексом України передбачено, що суд при наявності на те підстав виносить окреме рішення (постанову), яким звертає увагу державних органів, громадських організацій або посадових осіб на встановлені по справі факти порушення закону, причини й умови, які сприяли вчиненню злочину (в даному випадку правоохоронними структурами). Вказане тлумачення щодо громадського контролю дещо різниться, оскільки суб'єкти цього виду контролю не наділені юридичними можливостями втручатися в оперативну діяльність правоохоронних структур для відновлення законності і порушених прав, свобод та законних інтересів осіб. Зважаючи на викладені особливості співвідношення порівнюваних категорій, доречно зазначити, що судовий контроль як особливий підвид державного контролю значно відрізняється від здійснюваної контролюючої діяльності громадськості.

Підсумовуючи запропоновані міркування щодо співвідношення громадського контролю з іншими існуючими видами контролю, потрібно наголосити про важливість та

²⁰⁹ *Музычук О. М.* Судебный контроль за деятельностью правоохранительных органов в Украине / *О. М. Музычук* // Журнал східноєвропейського права. — 2013. — № 1. — С. 29–33.

необхідність проведеного дослідження, адже воно дало можливість виявити спільне та відмінне різних видів контролю, включаючи громадський, парламентський, президентський, контроль органів виконавчої влади, самоврядний та судовий контроль за правоохоронною діяльністю. Аналіз цих категорій також дає змогу виявити законодавчі недоліки та недоопрацювання, які необхідно усунути та виправити. Проблемним поняттям є громадський контроль, регламентація якого є досить застарілою та неповною, а тому потребує вдосконалення шляхом прийняття нового Закону України “Про громадський контроль”.

Підкреслюючи відмінність громадського контролю від інших видів контролю, які використовуються в державі, слід узагальнити особливості кожного з них. Так, відмінність парламентського та громадського контролю виявляється в такому: 1) різний суб’єктний склад контролюючої діяльності за правоохоронними структурами; 2) правовий характер контролю (обов’язковий характер — для парламентського контролю, диспозитивний характер — для громадського контролю); 3) специфічний характер результатів контролю (обов’язковість рішень Верховної Ради України та рекомендаційний характер актів громадськості); 4) наявність правової можливості суб’єктів контролю втручатися в діяльність підконтрольної структури (наявність вказаної особливості у представників парламентського контролю та його правова відсутність у суб’єктів громадського контролю); 5) як на рівні парламентського, так і на рівні громадського контролю контролююча діяльність здійснюється в опосередкованій формі, тобто вплив здійснюється через певні державні органи. Своєю чергою президентський та громадський контроль відрізняються за такими особливостями: 1) різняться суб’єкти досліджуваних видів контролю (для президентського контролю — Президент України безпосередньо та відповідні уповноважені допоміжні структури; для громадського контролю — громадяни та громадські організації); 2) наявність детальної законодавчої регламентації контролюю-

ючої діяльності Президента України за функціонуванням правоохоронних структур на відміну від громадського відповідника; 3) специфічний характер рішень досліджуваних суб'єктів за результатами контролюючої діяльності (обов'язковий характер оформлення рішень президентського контролю; рекомендаційний характер актів суб'єктів громадського контролю). Відмінність контролю громадськості та контролю з боку органів виконавчої влади виявляється в таких ознаках: 1) унікальний суб'єктний склад цих видів контролю; 2) контроль органів виконавчої влади містить чітко виражений предметний характер функціонування; 3) можливість втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, зокрема правоохоронних структур (наявність вказаної особливості у суб'єктів контролю з боку органів виконавчої влади; відсутність цієї ознаки у представників громадського контролю); 4) характер рішень вказаних суб'єктів за результатами здійснення контролюючої функції за правоохоронними органами (обов'язковий характер оформлення рішень суб'єктів контролю з боку органів виконавчої влади; рекомендаційний характер актів суб'єктів громадського контролю); 5) відповідно до законодавства правоохоронні структури є органами виконавчої влади, тому вони одночасно можуть бути і суб'єктами, і об'єктами контролюючої діяльності, оскільки наділені повноваженнями взаємного контролю одне одного.

Необхідність розрізнення категорій громадського та самоврядного контролю зумовлюється такими критеріями: 1) відмінний суб'єктний склад окреслених видів контролю; 2) наділення органів місцевого самоврядування установчими функціями з питань функціонування правоохоронних структур; 3) специфічний характер управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності; 4) як суб'єкти громадського, так і суб'єкти самоврядного контролю позбавлені на законодавчому рівні юридичної можливості втручання в оперативну, розшукову та слідчу діяльність підконтрольного об'єкта (в цій ситуації — це правоохоронні структури). Відмінністю громад-

ського та судового контролю є: 1) відмінний суб'єктний склад досліджуваних видів контролю; 2) судовий контроль за своїм спрямуванням здійснюється не систематично, не повсякденно на відміну від інших видів контролю (зокрема, громадського контролю); 3) пасивність судового контролю на відміну від активного здійснення контролю з боку громадськості; 4) судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів може бути прямим або непрямым, тоді як громадський контроль характеризується лише опосередкованим впливом на правоохоронні структури. Зважаючи на ці характеристики та попри незначну схожість досліджуваних категорій, більшою мірою вони відрізняються одна від одної.

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

2.1. Сутність механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Порушення прав та свобод громадян, особливо з боку правоохоронних органів, є проблемою і загрозою безпеці людини, держави та суспільства. Механізмом кардинального покращення ситуації може стати розвиток системи громадського контролю (моніторингу) за дотриманням прав людини. Діяльність у цьому напрямі відповідає принципам демократії, пріоритету інтересів людини над інтересами держави, створення прозорих відносин між владою і суспільством, активізації громадян та їх участі у процесах прийняття й виконання рішень [210]. Проте на сьогодні така думка є поширеною як серед вчених-практиків, так і серед звичайних громадян [211, с. 214]. Наділення правоохоронних органів правом застосовувати насильство часто призводить до порушень прав людини. Постійна увага до їхньої діяльності з боку громадськості шляхом застосування різноманітних механізмів — експертних досліджень, громадських розслідувань, моніторингів тощо є одним із запобіжних заходів порушення прав людини.

²¹⁰ Левченко К. Б. Громадський та парламентський контроль: можливості взаємодії та координації (на прикладі правоохоронної сфери). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: mvs.gov.ua

²¹¹ Терещук О. Д. Сутність механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю / О. Д. Терещук // Наук. вісн. Академії муніципального управління. — 2015. — Вип. 2. — С. 214–220. — (Серія: Право).

Актуальність зазначеного дослідження зумовлена тим, що проблеми сутності механізму правового регулювання громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувались, хоча в цьому відчувається потреба як з теоретичних позицій, так і з позицій формування ефективних заходів удосконалення механізму правового регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням такого контролю задля забезпечення законності у правоохоронній діяльності. Актуальність досліджуваної тематики зумовлена також тим, що від залучення громадськості до процесу здійснення контролю залежать ефективність та прозорість діяльності органів правопорядку. Таким чином, питання здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів потребує всебічного вивчення та аналізу.

Варто наголосити, що спеціальні комплексні дослідження, присвячені цьому питанню, відсутні, хоча існує значна кількість вчених, які вивчали громадський контроль: О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. П. Битяк, С. Ф. Денисюк, М. Заріцький, А. П. Калініченко, С. Константінов, А. Крупник, Т. Крушельницька, С. М. Кушнір, В. Малиновський, Б. Паршин, О. О. Попова, Л. П. Рогатіна, А. Тороп та ін. Питанням механізму правового регулювання займалися: С. Бобровник, Ю. В. Кривицький, А. В. Малько, М. І. Матузова, В. С. Мілаш, О. Ф. Скакун, Т. І. Тарахонич, В. Хропанюк та ін.

Згадані та інші вчені зробили вагомий внесок у дослідження проблем громадського контролю, механізму правового регулювання тощо, однак такі важливі теоретичні і практичні аспекти щодо сутності механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю досліджувались фрагментарно і тому потребують комплексного дослідження.

Для вивчення явищ механізму правового регулювання та механізму громадського контролю, а також визначення співвідношення цих понять доцільно спочатку їх проаналізувати.

З цією метою було опрацьовано низку словників, енциклопедій та довідників.

Зважаючи на плюралізм підходів до розуміння механізму правового регулювання, буде звернено увагу лише на ті, які з них є фундаментальними напрацюваннями науковців у галузі загальної теорії права.

Варто зауважити, що в юридичній літературі існує кілька визначень терміна “механізм правового регулювання”, однак жодне з них не може претендувати на абсолютність та вичерпність з огляду на філософсько-теоретичну природу самого досліджуваного поняття. Розглянемо кілька з них задля формування загального уявлення про це явище.

Механізм правового регулювання Ю. В. Кривицький розглядає як систему правового інструментарію, що використовується для досягнення певного рівня урегульованості суспільних відносин [²¹², с. 75]. Незважаючи на стислий та лаконічний характер такої дефініції, вона має суттєвий недолік, який виявляється у невизначеності сутності правового інструментарію, що використовується автором для пояснення механізму правового регулювання. Тобто з такого визначення ми не зможемо вичерпно дізнатися про суть та ознаки терміна “механізм правового регулювання”.

Інше визначення надають М. І. Матузов та А. В. Малько, які стверджують, що механізм правового регулювання — це система правових заходів, спрямованих на усунення перепон на шляху задоволення інтересів суб’єктів права [²¹³, с. 726–728]. Тому мета механізму правового регулювання полягає у забезпеченні руху інтересів суб’єктів до цінностей, а також у гарантуванні їх справедливого задоволення. Хоча в цьому визначенні точніше надається характеристика сутності механізму

²¹² *Механізм регулювання в сучасній теорії права* / Ю. В. Кривицький // Часопис Київського ун-ту права. — 2009. — № 4. — С. 74–79.

²¹³ *Теория государства и права* / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юрист, 2001. — 776 с.

му правового регулювання, однак не можна погодитися з тим, що метою механізму правового регулювання є лише задоволення інтересів суб'єктів, оскільки правові засоби, що складають основу цього механізму, спрямовані на регулювання суспільних відносин в цілому, що включає задоволення інтересів суб'єктів, регулювання відносин, які виникають між ними під час реалізації прав та виконання обов'язків, а також захист цих прав.

В. Хропанюк підтримує позицію щодо визначення механізму правового регулювання як системи правових заходів, однак, на його думку, метою є впорядкування суспільних відносин відповідно до мети та завдань правової держави [214, с. 341–342]. Єдиним недоліком такої дефініції є надто загальний характер, зокрема, це стосується визначення мети механізму правового регулювання.

Механізм правового регулювання потрібно розглядати як різні елементи правової системи, що здійснюють регулятивний вплив на суспільство [215, с. 539]. Такої позиції дотримується О. Скакун. Таке визначення є недосконалим, оскільки ми є прихильниками іншого підходу, згідно з яким механізм правового регулювання є системою правових засобів, а не елементів правової системи, бо зовсім незрозуміло, про які саме елементи йдеться. Крім того, з'ясування сутності механізму правового регулювання залежить від з'ясування змісту поняття “регулятивний вплив”, що тільки ускладнює розуміння терміна “механізм правового регулювання”.

У юридичній літературі існує ще й таке визначення механізму правового регулювання, тобто — це сукупність правових засобів, способів та форм, за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, відпо-

²¹⁴ *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права / В. Н. Хропанюк; под ред. В. Г. Стрекозова. — М.: Юрист, 2000. — 373 с.

²¹⁵ *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 691 с.

відає інтересам суб'єктів права, вирішує конфлікти, сприяє досягненню соціального компромісу у правовій сфері [²¹⁶, с. 15]. На наш погляд, викликає сумніви формулювання “правові засоби, способи та форми”, оскільки ці категорії є близькими за змістом, а тому інколи важко визначити, що є засобом, способом чи формою, що ускладнює як розуміння, так і застосування терміна.

В. Мілаш пропонує розглядати механізм правового регулювання як систему різнорівневих правових засобів, організованих послідовно, з метою належного впорядкування суспільних відносин та забезпечення реалізації приватних і загальносуспільних інтересів [²¹⁷, с. 75]. Таке визначення є найбільш вдалим, оскільки в ньому враховані всі необхідні компоненти досліджуваного явища, і, крім того, саме визначення є не тільки лаконічним, а й доступним та зрозумілим.

Потрібно також звернути увагу на той факт, що механізм правового регулювання ні в якому разі не можна розглядати як стадії правового регулювання, оскільки правове регулювання та його механізм є різноплановими явищами, кожне з яких відіграє самостійну теоретико-методологічну роль. Якщо правове регулювання розглядається як процес дії права на суспільні відносини, то механізм — це система правових засобів, спрямованих на забезпечення дієвості та ефективності цього процесу. Тобто механізм правового регулювання є складовою (компонентом) правового регулювання. Неврахування цієї особливості неминуче веде до ототожнення правового регулювання та його механізму.

²¹⁶ Бобровник С. В. Соціальна та юридична ефективність законодавства / С. В. Бобровник, Н. М. Оніщенко // Законодавство: проблеми ефективності / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К.: Наук. думка, 1995. — 230 с.

²¹⁷ Мілаш В. До питання про шляхи вдосконалення господарсько-правового регулювання відносин, що виникають у сфері ринкового обміну // Підприємництво, господарство і право / В. С. Мілаш. — 2006. — № 8. — С. 73–77.

Таким чином, механізм правового регулювання — це система різноманітних правових засобів, спрямованих на досягнення публічних та приватних цілей правового регулювання суспільних відносин.

Питання визначення механізму громадського контролю в українській державі знаходиться у процесі формування, оскільки поступова демократизація українського суспільства й державної влади, підвищення ролі громадськості в побудові соціальної правової держави вимагає створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб.

Більш повніше й ґрунтовніше питання механізму (системи) громадського контролю було висвітлено у дисертації С. Кушніра “Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання” [218]. Спираючись на здійснені науковцем дослідження, а також наукові напрацювання інших юристів-теоретиків, варто з’ясувати сутність такого явища, як механізм громадського контролю.

С. Кушнір стверджує, що механізм здійснення громадського контролю за органами державної влади та органами місцевого самоврядування існує у формі активного спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, яке здійснюється за допомогою системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод громадян [219, с. 6]. У такому визначенні акцентується увага на різну природу (правову, організаційну, інформаційну) засобів, які складають основу механізму громадського контролю. Однак згодом науковець зауважує, що систему громадського контролю можуть складати

²¹⁸ *Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергій Миколайович Кушнір. — Запоріжжя: Б.в., 2011. — 18 с.

²¹⁹ Там само.

лише всі допустимі, з правової точки зору, засоби контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, виходячи із загальнодозвільного принципу: людині дозволено все, що не заборонено законом [²²⁰, с. 14]. Тобто дефініція звужується лише до одного виду засобів (а саме правових, тобто тих, що регламентовані чинними нормативно-правовими актами), які є допустимими для існування та застосування громадського контролю. Отже, можна дійти висновку, що механізм громадського контролю, як і механізм правового регулювання, є системою правових засобів. Звідси випливає висновок, що механізм громадського контролю належить до поняття механізму правового регулювання.

Здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади відбувається з використанням передбачених законодавством правових засобів. Поняття правових засобів громадського контролю в механізмі громадського контролю визначається С. Кушніром як система передбачених нормами права методів, способів та прийомів досягнення приватної чи публічної мети суб'єктами правовідносин; система дозволів, заборон та зобов'язань [²²¹, с. 14]. Не важко помітити схожість формулювання понять правових засобів механізму громадського контролю з правовими засобами механізму правового регулювання. Ці близькі за змістом категорії не можуть протиставлятися, вони мають розглядатись як єдине, однак не тотожне поняття, оскільки правові засоби громадського контролю входять у механізм правового регулювання.

На підтвердження такої позиції варто навести також визначення механізму (системи) громадського контролю, яке надає Л. П. Рогатіна. Так, поняття механізму громадського контролю включає в себе багаточисельні способи розміщен-

²²⁰ *Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергій Миколайович Кушнір. — Запоріжжя: Б.в., 2011. — 18 с.

²²¹ Там само.

ня й отримання інформації про діяльність органів державної влади; складні процедури спостереження, обліку, оцінки та аналізу діяльності органів державної влади; діяльність суспільно-консультаційних рад при органах державної влади; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення [222]. Також до елементів механізму громадського контролю можна зарахувати медіаконтроль, громадську експертизу, громадський моніторинг. Усі перелічені елементи механізму громадського контролю передбачені чинним законодавством України, а це означає, що по своїй суті вони є правовими засобами.

Однак існують прихильники іншого підходу, згідно з яким складовими механізму громадського контролю є не тільки правові засоби. Так, доцільною є позиція Б. А. Бор'яна, що була сформульована ще у 1928 р., згідно з якою громадський контроль не можна обмежувати тісними рамками закону. Громадська думка та громадське обурення мають більш реальнішу дію, ніж інші види контролю. Оцінка та критика дій або діяльності окремих громадян у суспільному та приватному житті з боку громади заподіює значно більший ефект і, понад усе, — всередині власного класу [223, с. 20]. Так, крім правових засобів, які передбачені законодавчими та іншими нормативними актами, є ще безліч інших, зокрема організаційних, інформаційних способів впливу громадськості на органи влади та управління. Варто наголосити, що такі неправові форми впливу є не менш ефективними. Втім, при їх використанні може виникну-

²²² *Рогатіна Л. П.* Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Л. П. Рогатіна / Держ. закл. "Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського". — О., 2011. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ngoua.org/archives/537>

²²³ *Бор'ян Б. А.* Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе / Б. А. Бор'ян. — М.: Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1928. — 291 с.

ти питання щодо їх сприйняття і, так би мовити, легітимації з боку держави, яка встановлює види та межі здійснення громадського контролю.

А. С. Крупник переконаний, що громадський контроль може здійснюватись ідеологічними, релігійними, соціокультурними, морально-психологічними та іншими методами залежно від конкретних умов і поставлених цілей [224]. Серед багатьох науковців поширеною є думка, відповідно до якої механізму громадського контролю притаманний плюралізм природи засобів і методів.

При дослідженні питання співвідношення понять “механізм правового регулювання” та “механізм громадського контролю” виникла проблема недостатнього наукового дослідження останнього з них, оскільки ці питання досліджувалися фрагментарно або в межах ширшої правової проблематики. Виходячи з напрацювань, що існують в юридичній науковій літературі, можна сформулювати таке визначення поняття “механізм громадського контролю” — це система передбачених нормами права засобів, методів та прийомів, спрямованих на забезпечення законності у сфері державного управління, реалізації та захисту прав і свобод громадян шляхом активного спостереження суб’єктів громадського контролю за діяльністю органів державної влади й місцевого самоврядування.

Враховуючи всі позитивні та негативні аспекти наведених визначень механізму правового регулювання, пропонуємо таку його дефініцію — це системна сукупність різноманітних правових засобів, застосування яких спрямоване на здійснення правового впливу на суспільні відносини у необхідному їй (державі) та суспільству напрямі, задоволення публічних та

²²⁴ *Крупник А. С.* Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронне наукове видання]: Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. — Вип. 1, 2007 — www.oridu.odessa.ua

приватних (індивідуальних і колективних) інтересів, впорядкування явищ правової дійсності. Головною метою механізму правового регулювання, як і механізму громадського контролю, є сприяння розбудові демократичної, правової держави, громадянського суспільства, а також проголошення, забезпечення та захист основоположних прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, поняття “механізм правового регулювання” та “механізм громадського контролю” співвідносяться як загальне та окреме, родове й видове. Механізм громадського контролю конкретизує спрямованість правового регулювання, а тому має розглядатися разом з категорією “механізм правового регулювання”. Отже, найбільш обґрунтованим та повним буде вживання сполучення “механізм правового регулювання громадського контролю”.

Зважаючи на тематику дослідження, доцільно визначити сутність такого правового явища, як механізм правового регулювання громадського контролю у такій особливій сфері управлінської діяльності, як правоохоронна діяльність. Однак для кращого розуміння вищеназваної категорії спочатку спробуємо навести визначення поняття правоохоронної діяльності.

Варто зауважити, що, незважаючи на поширене вживання словосполучення “правоохоронна діяльність”, насправді мало хто може дати точне визначення такої діяльності. Це пов’язано насамперед з тим, що термін “правоохоронна діяльність” є порівняно новим, оскільки став юридичним лише в середині минулого століття. Частково ці причини зумовили відсутність чіткого закріплення цього терміна, що має своїм наслідком наявність різних підходів до його визначення.

У науковій юридичній літературі правоохоронна діяльність розглядається у широкому та вузькому значеннях. Прихильники широкого розуміння правоохоронної діяльності визначають її як діяльність усіх державних органів та недержавних організацій, які забезпечують дотримання прав і свобод гро-

мадян, законність та правопорядок [²²⁵, с. 8–9]. У вузькому розумінні правоохоронна діяльність — це діяльність спеціально уповноважених державних органів з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органам [²²⁶, с. 3–4; ²²⁷, с. 18–21]. У контексті досліджуваної теми доцільно розглянути та схарактеризувати категорії правоохоронної діяльності саме у вузькому значенні, оскільки недержавні організації, які виступають суб'єктами здійснення правоохоронної діяльності, можуть виступати суб'єктами громадського контролю. Обрання ширшого підходу до розгляду правоохоронної діяльності викликає певні труднощі у розумінні досліджуваного терміна.

Під час здійснення правоохоронної діяльності спеціальними суб'єктами використовуються не лише правові засоби і заходи, а й організаційні, моральні та психологічні. Саме для відстеження дотримання цими суб'єктами меж використання зазначених засобів та заходів використовується громадський контроль з боку як організованої, так і неорганізованої громадськості.

Складність визначення поняття “механізм правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю” пов'язана з тим, що ні в юридичній теорії, ні, тим паче, на практиці сутність цього поняття не досліджувалась. Спробуємо проаналізувати та систематизувати наведені категорії, які входять до збірного поняття механізму громадського контролю за правоохоронною діяльністю, та вивести єдиний термін, враховуючи мету здійснення такого контролю.

²²⁵ Судебные и правоохранительные органы Украины: [учебник для ВУЗов МВД Украины] / [подгот. А. М. Бандурка и др.; под ред. А. М. Бандурки; МВД Украины, Ун-т внутр. дел. — Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. — 350 с.

²²⁶ Чувилев А. А. Правоохранительные органы: [учеб. пособие] / А. А. Чувилев. — М.: Юриспруденция, 2000. — 176 с.

²²⁷ Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки / І. Бондаренко // Право України. — 2003. — № 4. — С. 18–21.

Отже, під *механізмом правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю* слід розуміти взаємопов'язану та взаємоузгоджену сукупність правових засобів, які використовуються суб'єктами громадського контролю (як індивідуальними, так і колективними) під час здійснення перевірки за додержанням працівниками правоохоронних органів чинних законодавчих та підзаконних актів, законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, за допомогою дотримання законних прав і свобод людини під час застосування до них заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень. Звичайно, таке визначення не позбавлене недоліків і потребує подальшого дослідження та вдосконалення, однак його формулювання вже можна розцінювати як перший крок до оновлення та збагачення таких галузей правової науки, як загальна теорія права та адміністративне право.

Надання визначення поняття механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю є недостатнім для повного та ґрунтовного розуміння цього терміна, тому доцільним є встановлення елементів такого механізму, що сприятиме ефективному застосуванню такого явища на практиці.

Враховуючи розглянуте, перейдемо до аналізу структури механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Оскільки ключовим поняттям у збірній дефініції механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю є термін “механізм правового регулювання”, то, відповідно, спочатку варто розглянути підходи до розуміння елементного складу механізму правового регулювання у загальній теорії права з подальшим проведенням аналогії та запозичення потрібних положень.

Т. І. Тарахонич виокремлює два способи визначення елементів механізму правового регулювання. Перший — це широкий підхід, відповідно до якого означений механізм охоп-

лює значну сукупність елементів, що беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме: а) норми права; б) нормативно-правові акти; в) юридичні факти; г) правовідносини; д) тлумачення; е) реалізація права; ж) законність; з) правосвідомість; і) правова культура; к) правомірна поведінка; л) протиправна поведінка; м) юридична відповідальність. Другий спосіб розгляду елементної будови механізму правового регулювання є вузьким та містить тільки ті елементи, які складають основу регулятивної функції права. Серед них виокремлюють такі: норми права; нормативно-правові акти; правовідносини; реалізацію права; законність [228, с. 105–106].

Задля уникнення надмірного смислового навантаження у цьому дослідженні будемо використовувати вузький підхід до розуміння елементного складу механізму правового регулювання з деякими зауваженнями. Використовуючи логічний прийом аналогії, формулюємо складові механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю у такому вигляді: 1) норми права, які закріплені в нормативно-правових актах; 2) правовідносини; 3) реалізація норм права; 4) захист прав та законних інтересів учасників таких правовідносин. Варто наголосити, що зазначені правові феномени визнаються більшістю сучасних теоретиків права правовими засобами. З'ясування цього моменту має важливе значення, оскільки в такому разі дотримується вимога логічності викладення матеріалу.

Першим елементом механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю є нормативна основа такого регулювання, тобто створювані державою норми адміністративного законодавства, на основі яких здійснюється упорядкування відносин між суб'єктами громадського контролю та представниками правоохоронних органів.

²²⁸ *Тарахонич Т. І.* Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти / Т. І. Тарахонич // *Правова держава*. — Вип. 13. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 105–106.

Зважаючи на це, про регулювання відносин у сфері контролю громадськості за правоохоронною діяльністю зазначено у Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, зокрема, у розділі “Громадський контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. Стаття 19 цього Закону зазначає, що громадяни України беруть участь у здійсненні контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України “Про звернення громадян” [229]. Варто наголосити, що адміністративному праву притаманні імперативні засади правового регулювання, тому виконання вказаної статті Закону можливе лише за умови дотримання всіх вимог та умов, передбачених як у нормативних актах, так і у вказівках, рекомендаціях та пропозиціях конкретного підконтрольного суб’єкта владних повноважень.

Ще одним елементом механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю є права та обов’язки суб’єкта громадського контролю та об’єкта такого контролю — службової чи посадової особи правоохоронного органу. Незважаючи на підконтрольний статус органу правоохоронної діяльності, він тим не менше наділений владними повноваженнями, що обумовлює нерівноправність учасників таких відносин. Крім того, таке становище можна пояснити й тим, що, по суті, у суб’єктів громадського контролю відсутні реальні засоби впливу на представників такої особливої

²²⁹ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

управлінської діяльності. У нормах адміністративного законодавства чітко встановлені види і межі поведінки суб'єкта громадського контролю з контрагентом. Так, наприклад, свого часу Ю. П. Битяк справедливо зауважив, що громадські утворення позбавлені права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних органів і самостійно притягати винних до правової відповідальності [²³⁰, с. 224]. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю не є необмеженим, а навпаки, є чітко регламентованим, що зумовлено особливою сферою управлінської діяльності, що підлягає нагляду.

Ще одним елементом механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю виступає реалізація норм права, а також суб'єктивних прав та обов'язків. Варто звернути увагу на те, що у зазначеному Законі України законодавець вже передбачив можливі форми реалізації норм права, що стосуються здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Так, у тій самій ст. 19 передбачено право громадських організацій, які зареєстровані у встановленому законом порядку, запитувати та отримувати в установленому порядку від правоохоронних органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань їх діяльності; здійснювати наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби із злочинністю; проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм; представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для їх врахування під час реформування правоохоронних органів держави; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту вій-

²³⁰ *Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — 520 с.*

ськовослужбовців, членів їхніх сімей; знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їхніх сімей [231]. Перелік можливих форм реалізації норм права, що стосується здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, є чималим, однак варто пам'ятати, що цей список невичерпний, а тому його можна доповнювати іншими правовими можливостями, що відповідатиме сучасному стану правового регулювання громадського контролю за діяльністю органів правопорядку. При законодавчому закріпленні інших прав суб'єктів контролю не потрібно забувати про вимоги, які ставляться до громадськості, брати участь у контролі за діяльністю правоохоронних органів, а саме: ефективність, економічність, відповідність засобів меті здійснення контролю та моральність.

Враховуючи усі вимоги, С. Кушнір виокремлює серед інших діяльність громадських рад при органах державної влади (достатньо поширений правовий засіб, що забезпечує прозорість діяльності органів держави та врахування пропозицій представників громадськості) [232, с. 15–16]. Варто зазначити впливовість такого засобу контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення громадського порядку, як Громадська рада з питань забезпечення прав людини, яка діє при Міністерстві внутрішніх справ України. Це консультативно-дорадчий орган, завданням якого є надання консультативно-методичної допомоги МВС України в реалізації завдань Міністерства щодо дотримання прав людини, здійснення громадського контролю

²³¹ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

²³² Кушнір С. М. Класифікація правових засобів громадського контролю в механізмі правового регулювання // Вісник Запорізького національного університету. — 2010. — № 3. — С. 13–18.

за дотриманням прав людини та діяльністю органів внутрішніх справ. Створення та функціонування такого органу можна визнати як позитивний крок до побудови громадянського суспільства в Україні, оскільки його діяльність у структурі правоохоронного органу є гарантією забезпечення дотримання правоохоронцями прав людини.

Однак, крім цього органу громадського контролю, у структурі правоохоронних органів діє також інший, не менш ефективний. Його створення пов'язане з посиленням впливу ЗМІ на настрої громадськості, оскільки саме вони беруть чи не найактивнішу участь у здійсненні контролю за діяльністю органів влади, в тому числі і правоохоронних органів. ЗМІ проводять активну діяльність з виявлення, збору, оброблення і поширення відомостей про недоліки правоохоронної системи, а саме: корупцію, неефективність, вияви бюрократизму і т. д. Керівниками силових структур такий стан речей був врахований, а тому у 1992 р. у структурі МВС було створено Управління зв'язків з громадськістю, для якого основне завдання полягає в організації взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації та громадськістю з метою інформування населення про результати роботи міліції у боротьбі зі злочинністю та підтриманні громадського порядку в державі, профілактики правопорушень, формування позитивного іміджу міліції [233, с. 419]. Насправді ЗМІ вирішальною мірою визначають ефективність громадського контролю за діяльністю різних правоохоронних органів. Саме вони є посередниками між працівниками силових структур та населенням, і тому їхнім завданням є об'єктивне висвітлення специфіки діяльності органів правопорядку, формування позитивних настроїв серед населення держави та громадської думки загалом.

²³³ *Попова О. О.* Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання / *О. О. Попова, А. П. Калініченко* // *Форум права.* — 2014. — № 1. — С. 418–421. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_73.pdf

Слід зазначити, що в Україні недостатньо розвиненою є така форма громадського контролю за правоохоронною діяльністю, як моніторинг дотримання прав людини у правоохоронній діяльності. Т. Крушельницька та Є. Ралугін акцентують увагу на доцільності моніторингу як постійно діючої системи роботи організацій громадянського суспільства [²³⁴, с. 250]. Схоже визначення дають й інші дослідники [²³⁵, с. 16]. У нашому розумінні громадський моніторинг — це визначення проблемних питань в діяльності правоохоронних органів під час здійснення ними управлінських функцій. Доречно підкреслити, що в чинному законодавстві України (Закон України “Про інформацію” [²³⁶], Закон України “Про звернення громадян” [²³⁷], Закон України “Про доступ до публічної інформації” [²³⁸]) частково надаються правові механізми для здійснення громадського моніторингу. Однак проблемою є небажання представників органів правопорядку виконувати відповідні вимоги суб’єктів громадського контролю. Для вирішення зазначеної проблеми необхідно встановити адміністративну відповідальність для посадових осіб, які не допускають або перешкоджають здійсненню громадського моніторингу.

²³⁴ *Крушельницька Т.* Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралугін // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2009. — № 1. — С. 245–257.

²³⁵ *Участь громади у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід* / за заг. ред. І. Попова. — К.: Укр. незалеж. центр політ., дослідж., 2006. — 32 с.

²³⁶ *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 48. — Ст. 650.

²³⁷ *Про звернення громадян*: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 47. — Ст. 256.

²³⁸ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

Також важливою та дієвою формою реалізації прав суб'єктів громадського контролю є громадські слухання та обговорення. Значущість слухань та обговорень полягає у тому, що сторони — учасники громадських обговорень можуть обмінятися інформацією щодо певних заходів чи прийнятих рішень. Під час проведення обговорень створюється атмосфера відповідальності та легітимності рішень органів влади, в тому числі і правоохоронних, підвищується поінформованість населення, встановлюється певний рівень довіри між громадянами та місцевими органами силових структур, що є необхідним елементом демократичної держави та громадянського суспільства. Незважаючи на такі прогресивні аспекти громадських слухань та обговорень, в Україні ці форми громадської активності у сфері правоохоронної діяльності майже не використовуються, оскільки в більшості випадків рішення, що стосуються прав і свобод людини, розробляються та приймаються “кулуарно”.

Сьогодні функціонування всіх зазначених елементів механізму правового регулювання громадського контролю над державою характеризується фрагментарністю. Тому заслуговують на увагу пропозиції сучасних науковців щодо вдосконалення правових засобів громадського контролю за діяльністю органів державної влади, у тому числі й органів правопорядку. Так, С. М. Кушнір пропонує такі інноваційні засоби механізму правового регулювання громадського контролю, які можна повноцінно залучити до сфери правоохоронної діяльності, що своєю чергою дасть можливість посилити вплив громадськості на відповідні процеси. Це насамперед запровадження цілодобового відеозапису у приміщеннях органів державної влади, а також здійснення відеофіксації всіх фактів контакту посадових осіб цих органів державної влади з громадянами поза адміністративними будівлями. Ці відеозаписи науковець пропонує розміщувати на офіційних веб-сторінках органів державної влади та зберігати у відповідному депозитарії з можливістю перегляду відеофайлів громадянами, а також трансляція у режимі реального часу відеоспостереження з камер на спеціалі-

зованих веб-сайтах, присвячених громадському контролю [239, с. 13]. Такі міркування є однозначно позитивними та прогресивними, однак при їх нормативному закріпленні та реалізації слід обов'язково враховувати специфіку роботи представників органів правопорядку, зокрема під час здійснення ними заходів чи прийняття рішень, доступ до яких є обмеженим для представників громадськості. Хоча загалом впровадження зазначених інноваційних засобів громадського контролю та їх правова регламентація матиме своїм наслідком підвищення ефективності контролю за діяльністю правоохоронних органів шляхом створення дієвого механізму об'єктивного спостереження за діями посадових осіб. Такі матеріали відеофіксації можна буде використовувати як належну доказову базу під час здійснення судового захисту порушених прав та свобод суб'єктів громадського контролю.

Останньою складовою механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю є захист прав та законних інтересів учасників правовідносин, пов'язаних з оцінюванням відповідності діяльності посадових осіб правоохоронних органів поставленим соціальним завданням. Варто зазначити, що судовий захист прав суб'єктів громадського контролю є одним з основоположних принципів здійснення цивільного контролю відповідно до Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [240]. Цей елемент є додатковим (факультативним), оскільки він буде застосовуватися лише тоді, коли матимуть місце порушення правових норм чи суб'єктивних прав та інтересів учасників

²³⁹ *Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергій Миколайович Кушнір. — Запоріжжя: Б.в., 2011. — 18 с.

²⁴⁰ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

відносин, пов'язаних з проведенням громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Таким чином, основна функція цього елемента механізму правового регулювання, на нашу думку, полягає у нівелюванні відхилень у процесі досягнення мети здійснення громадського контролю, якою є відновлення порушених прав з боку посадових та/або службових осіб правоохоронного органу, відшкодування спричиненої шкоди. Такий захист повинен здійснюватись у межах адміністративного судочинства з обов'язковою участю як представників громадськості, так і представників органів правопорядку відкрито і гласно з подальшим оприлюдненням результатів розгляду справи у ЗМІ.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що до механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю належать такі елементи: 1) правові норми; 2) правовідносини учасників відносин, пов'язаних із здійсненням громадського контролю за органом влади; 3) реалізація норм права (суб'єктивних прав та обов'язків); 4) захист суб'єктивних прав та законних інтересів учасників таких правовідносин у випадку їх порушення.

Глибокий науковий аналіз суті, характеру і природи явища “механізм правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю”, визначення його елементного складу, а також наукових позицій вчених з цих питань дозволяє констатувати наявність певного специфічного набору ознак цього явища. Однак, перш ніж перейти до їх характеристики, варто підкреслити, що в науковій юридичній літературі відсутні будь-які напрацювання з цього питання, що дещо ускладнює поставлене перед нами завдання. Усі науковці, які більшою чи меншою мірою досліджували питання правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, визначали риси та властивості такого поняття, як “громадський контроль” без урахування його органічної єдності з поняттям “правове регулювання”. Так, С. Ф. Денисюк, враховуючи специфіку сфери, де здійснюється контроль, ви-

значає такі його ознаки: 1) це механізм участі саме громадян в управлінні державними справами; 2) суб'єкти громадського контролю діють від імені громадськості, а не держави; 3) громадські суб'єкти можуть бути як індивідуальними, так і колективними; 4) вони зазвичай не можуть втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів; 5) рішення суб'єктів громадського контролю характеризуються рекомендаційним характером і мають здебільшого профілактичне спрямування; 6) громадський контроль охоплює всі напрями діяльності правоохоронних органів [²⁴¹, с. 103]. У цілому, погоджуючись з науковцем, можна доповнити такий перелік ще кількома рисами, а саме: відсутність юридично-владного змісту контрольного наглядових повноважень суб'єктів громадського контролю; рекомендаційний характер рішень громадських організацій, які є наслідком реалізації їх повноважень, пов'язаний з відсутністю безпосереднього впливу на професійну діяльність об'єктів контролю; засоби суспільного впливу є вирішальними при попередженні порушень у сфері правоохоронної діяльності; основою такого контролю є виключно правові засади; основний метод діяльності — здійснення перевірок виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень підконтрольними об'єктами, які проводяться як самостійно суб'єктами громадського контролю, так і разом з іншими органами державного контролю.

Визначення особливостей громадського контролю має важливе значення для встановлення ознак механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю в цілому, оскільки визначає його змістовне забарвлення та спрямування. Отже, механізму правового регулю-

²⁴¹ Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку [Електронний ресурс] // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 102–107. — Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09dsfогp.pdf

вання громадського контролю за правоохоронною діяльністю притаманні такі риси:

1. Тісний зв'язок правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю як з державою, так і з громадськістю. Державою в особі її уповноважених органів, враховуючи закономірності розвитку і потреби суспільного життя, встановлюються загальні засади (принципи), цілі, завдання та межі, а також розробляються основні засоби такого виду правового регулювання шляхом прийняття низки законодавчих та інших нормативно-правових актів з відповідних питань. Водночас громадяни на підставі норм, що містяться у прийнятих державою актах, засновують громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що безпосередньо беруть участь в організації і здійсненні правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

2. Системність природи механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, оскільки юридичні засоби, що становлять його основу (норми права, правовідносини, реалізація правових норм тощо), системно узгоджені та взаємопов'язані.

3. Цілеспрямованість і результативність застосування такого механізму правового регулювання, що досягається завдяки широкому спектру існуючих правових засобів (громадські слухання та обговорення, громадські експертизи, наукові та соціологічні дослідження, діяльність незалежних ЗМІ).

4. Крім власне правового регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням громадського контролю за органами правопорядку, здійснюється також виховний, ціннісно-орієнтаційний, інформаційний та інтегруючий вплив на свідомість людей.

5. Механізм правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю визначається тривалістю і стадійністю. У функціональному аспекті в механізмі правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю можна виокремити такі стадії: а) стадію форму-

вання нормативно-правової основи правового регулювання; б) стадію виникнення правових відносин; в) стадію реалізації правових норм.

Зазначені ознаки більш повно та ґрунтовно характеризують досліджуване нами поняття.

Отже, було проаналізовано та систематизовано ряд наукових позицій, що стосуються визначення таких понять, як “механізм правового регулювання”, “механізм громадського контролю”, надано визначення механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, встановлено та схарактеризовано складові елементи такого механізму та виокремлено характерні його особливості. Значна увага була приділена також правовим засобам, які складають основу досліджуваного механізму. Однак, незважаючи на чималу кількість закріплених в українському законодавстві можливостей для ефективного здійснення контролю з боку громадськості за діяльністю правоохоронних органів, хочемо зауважити, що сучасному стану правового забезпечення організації та здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні притаманний відверто незадовільний характер, враховуючи декларативний характер більшості положень чинного законодавства щодо основних способів та засобів, які складають основу механізму правового регулювання громадського контролю за вказаним видом управлінської діяльності. На це звертає увагу і С. Константінов, який вбачає в закритості української влади від громадськості насамперед під час прийняття управлінських рішень гальмівний фактор на шляху до демократичних перетворень. Сучасне вітчизняне законодавство хоч і надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи такої взаємодії ще потребують удосконалення [242, с. 23]. Тому такий стан речей має бути врахований не тільки українським законодавцем, а й науковцями-

²⁴² *Константінов С.* Громадський контроль за діяльністю міліції // Підприємство. Господарство і право. — 2011. — № 1. — С. 23–24.

теоретиками задля здійснення подальшої розробки оптимальної моделі механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Необхідно підсумувати і зазначити, що, незважаючи на повну відсутність будь-яких наукових досліджень, які б стосувалися ґрунтовного аналізу механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю правоохоронних органів, використовуючи наукові напрацювання юристів-теоретиків як у галузі загальної теорії права, так і в галузі адміністративного права, все ж таки зуміли дати визначення цьому поняттю, розкрити складові елементи такого механізму, виявити характерні ознаки такого правового явища. Важливість та необхідність ретельного вивчення цієї тематики пояснюється тим, що в сучасних умовах побудови в Україні громадянського суспільства дієвий механізм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є вкрай потрібний, зважаючи також на чималу кількість порушень та зловживань з боку останніх. Вдосконалення правового регулювання відносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю розглядається нами як один з ефективних шляхів вирішення означеної проблеми на державному рівні. Наявність дієвого механізму громадського контролю за правоохоронною діяльністю позитивно впливає на процес формування політичного, правового, соціального середовища у державі, дотримання режиму законності.

2.2. Міжнародно-правове регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю і шляхи його запозичення

Громадянське суспільство України на сьогодні констатує, що система правоохоронних органів досі не стала гарантом захисту прав людини й основоположних свобод, в якості якого вона задекларована в державних законодавчих актах. Не змен-

шується кількість фактів побиття та катувань громадян посадовими особами, здійснення затриманими актів самогубства в місцях неволі. Незважаючи на численні протести правозахисних і міжнародних організацій, правоохоронними органами активно практикується протиправне зняття приватної інформації з мобільних телефонів громадян, необґрунтовані огляди автотранспорту й обшуки житла. Залишаються безкарними випадки перешкоджання працівниками органів правопорядку реалізації громадянами свого права на мирні зібрання, факти невинуватеного застосування сили для їх зупинення і наступне переслідування учасників акції протесту.

Актуальність дослідження обраної теми зумовлюється відсутністю національних превентивних механізмів попередження катувань, системи незалежного й ефективного розслідування скарг на протиправні дії правоохоронців, фактичним знищенням уже напрацьованих форм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, пасивністю прокуратури. Вирішенню зазначених проблемних питань допоможе детальне вивчення та аналіз міжнародно-правового регулювання громадського контролю за правоохоронними органами, поступова адаптація вітчизняного законодавства до міжнародних, у тому числі і європейських, стандартів здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а згодом — і повноцінна імплементація норм міжнародних документів у цій сфері.

Варто зауважити, що на міжнародному рівні ухвалено ряд документів, які регламентують роботу правоохоронних органів у демократичній правовій державі. Ці документи стосуються етики поведінки правоохоронців, стандартів спілкування із засудженими, принципів проведення розслідування тощо. Відповідно до міжнародних норм існують визначені мінімальні стандарти діяльності правоохоронних органів, що означає, що громадяни кожної з країн, на яку поширюється дія відповідних міжнародних документів, мають право вимагати від влади, щоб органи правопорядку відповідали

цим стандартам. Правоохоронні органи повинні виконувати насамперед сервісну функцію, бути прозорими і підзвітними суспільству. Тому актуальність обраної теми зумовлена також встановленням цих міжнародних стандартів задля запровадження стабільного громадського контролю за діями правоохоронних органів.

Питанням міжнародно-правового регулювання громадського контролю за правоохоронними органами присвячено чимало досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів. Зокрема, слід згадати роботи О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурка, Д. Бейлі, Р. С. Веприцького, В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, М. І. Іншина, О. М. Ключова, О. М. Музичук, Р. Мульган, Ю. І. Римаренко, Р. Д. Свон, О. І. Сушинського, Б. Д. Тейлора, Ю. С. Шемшученко, О. Н. Ярмиш та ін. Водночас у літературі відсутні теоретичні та практичні аспекти громадського контролю за органами правопорядку на міжнародному рівні. Тому задля правильного реформування вітчизняних органів правопорядку з огляду на їх більшу відкритість та прозорість необхідно передусім звернути увагу на відповідний міжнародний, у тому числі європейський, досвід у зазначеній сфері.

Система демократичного громадського контролю над правоохоронними органами перебуває лише на стадії формування. Відсутність сталих засад громадського контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що, як наслідок, перешкоджають розвитку демократії в Україні, наближенню її до європейських стандартів.

Побудова демократичного суспільства в Україні неможлива без створення системи громадського контролю над правоохоронними органами. Така система ґрунтується насамперед на відповідних нормах внутрішнього (національного) законодавства та міжнародних нормативно-правових актах. Їх аналіз дає підстави стверджувати, що в цілому в Україні існує правова основа, яка необхідна для функціонування системи громадського контролю над правоохоронними органами. Так, до

чинних нормативно-правових актів України, які так чи інакше регулюють організацію та здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, належать: Закон України “Про звернення громадян” [243], Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [244], Закон України “Про громадські об’єднання” [245], Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” [246], Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення” [247], а також Постанова Кабінету Міністрів “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [248], Наказ Міністерства юстиції України “Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань” [249]. Наведений перелік нормативно-правових актів, які регу-

²⁴³ *Про звернення громадян*: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 47. — Ст. 256.

²⁴⁴ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

²⁴⁵ *Про громадські об’єднання*: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 1. — Ст. 1.

²⁴⁶ *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності*: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — № 45. — Ст. 397.

²⁴⁷ *Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення*: Закон України від 01.07.2010 № 2389-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 37. — Ст. 497.

²⁴⁸ *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*: Постанова Кабінету Міністрів від 03.11.2010 № 996. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

²⁴⁹ *Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань*: Наказ Міністерства юстиції України від 05.06.2006 № 46/5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0046323-06>

люють організацію та здійснення громадського контролю, не є вичерпним. Необхідність нормативного закріплення підзвітності правоохоронних органів інститутам громадянського суспільства вже давно була проголошена в межах європейського простору. “Демократичний контроль над діяльністю структур органів безпеки повинен починатися зі створення чіткої та ясної законодавчої бази, яка регламентує державну діяльність спецслужб. Закони мають визначати рамки повноважень спецслужб, методи їх діяльності і можливості здійснення контролю” [²⁵⁰, с. 64].

Однак наявність такого масиву внутрішнього нормативного матеріалу ще не є свідченням ефективного здійснення громадського контролю в державі. Міжнародні зобов'язання, які взяла на себе Україна щодо реформування системи органів правопорядку, служать надійними гарантіями як виконання закріплених у вищенаведених актах норм, так і здійснення демократичних перетворень загалом.

Такі зобов'язання обумовлені членством або співробітництвом України з такими організаціями та союзами, як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, НАТО та ЄС. Зокрема, йдеться про впровадження системи громадського контролю над правоохоронними органами та приведення її у відповідність до європейських та світових стандартів [²⁵¹, с. 910].

Вирішення питання підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів розглядається як одне з пріоритетних у більшості держав світу. При цьому підвищена увага приділяється забезпеченню ефективного контролю за діяльністю поліції, в тому числі з боку інститутів громадянського суспіль-

²⁵⁰ *Парламентский контроль над деятельностью сектора безопасности: принципы, механизмы и опыт работы. Книга для парламентариев № 5.* — Женева: ДКВС, 2003.

²⁵¹ *Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний. Аналітична доповідь центру Разумкова // Національна безпека і оборона.* — 2004. — № 4. — С. 238.

ства [252, с. 50]. Це пояснюється, на наш погляд, насамперед тим, що саме у сфері здійснення правоохоронної діяльності спостерігається чи не найбільша кількість порушень прав та свобод людини. Тому головною метою сучасного етапу реформування системи правоохоронних органів України має стати запровадження нової ідеології відносин з населенням, побудованих на принципах пріоритетності прав та інтересів людини.

Рівень дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів безпосередньо залежить від здатності здійснювати контроль за правоохоронною діяльністю, тобто від ефективного функціонування системи громадського контролю за діяльністю органів правопорядку. Однакові повноваження держави і громадянського суспільства дадуть змогу останньому з них ефективно боротися зі зловживаннями у сфері державного управління, оскільки буде контролювати діяльність чиновницького апарату, допомагати у виявленні правопорушень у процесі функціонування державної влади. Про важливість підзвітності органів правопорядку перед громадськістю в особі інститутів громадянського суспільства говорить і Девід Бейлі, який стверджує, що діяльність поліції має бути відкритою спостереженню та про хід її справ слід регулярно звітувати перед сторонніми особами або організаціями. Ця вимога стосується інформації про поведінку окремих співробітників, а також про діяльність відомства в цілому, особливо стосовно того, чи досягає поліція результатів економічно доцільним шляхом” [253, с. 1415]. Справді, оскільки діяльність правоохоронних органів спрямована на захист прав людини, то і спостереження громадськості за здійснен-

²⁵² *Свон Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Рональд Дэвид Свон; под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб.: Алетея, Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. — 288 с.

²⁵³ *Bayley David.* Democratizing the police abroad: What to do and how to do it. Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice, June, 2001. — 135 p.

ням такої діяльності є обов'язком її елементом. Більше того, громадський контроль за діяльністю органів правопорядку є невід'ємною умовою легітимності здійснення такої діяльності.

Щодо міжнародного нормативного закріплення контролю інститутів громадянського суспільства над правоохоронними органами, то необхідно насамперед згадати загальноприйняті міжнародні акти, в яких встановлені основоположні принципи здійснення управлінської діяльності, а також права та свободи людини та громадянина, знання та аналіз яких дає змогу суб'єктам громадського контролю ефективно здійснювати нагляд за правоохоронними органами. До таких міжнародних документів належать:

- Загальна Декларація прав людини [254];
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [255];
- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [256];
- Європейська конвенція з прав людини [257];
- Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями [258];

²⁵⁴ *Загальна Декларація прав людини*: Міжнародний документ від 10.12.1948. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015

²⁵⁵ *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права*: Міжнародний документ від 16.12.1966. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

²⁵⁶ *Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання*: Міжнародний документ від 10.12.1984. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_085

²⁵⁷ *Європейська конвенція з прав людини*: Міжнародний документ від 04.11.1950. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

²⁵⁸ *Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями*: Міжнародний документ від 30.08.1955. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_212

- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі [259] та ін.

Не менш важливим є також Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради безпеки і співробітництва в Європі. У цьому Документі, зокрема, йдеться про те, що війська і поліція мають контролюватися цивільними органами та бути їм підзвітними (п. 5.6 глави 1) [260]. Крім того, рішення Європейського суду з прав людини, у яких розглядаються конкретні ситуації, пов'язані з порушенням прав та законних інтересів посадовими чи службовими особами правоохоронних органів під час здійснення своїх функцій, мають для громадського контролю важливе практичне значення.

Нами було названо міжнародні документи, у яких містяться загальні вимоги до здійснення контролю громадськості за діяльністю органів правопорядку. До актів міжнародної правової спільноти, у яких містяться норми “спеціального призначення”, можна зарахувати:

- Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р. [261];
- Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, який був прийнятий у 1994 р. з метою реалі-

²⁵⁹ *Рекомендація* Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі: Міжнародний документ від 10.10.2007 № СМ/Rec(2007)14. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_937

²⁶⁰ *Документ* Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради безпеки і співробітництва в Європі: Міжнародний документ від 29.06.1990. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_082

²⁶¹ *Резолюція* 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку”: Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282

зації положень Хартії для нової Європи та інших документів ОБСЄ щодо безпеки [262];

- Європейський кодекс поліцейської етики, який був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 р. [263];
- Декларація про поліцію від 8 травня 1979 р. [264].

Незважаючи на їх чималу кількість, ці акти служать переліком орієнтиром для посадових та службових осіб правоохоронних органів та суб'єктів громадського контролю при їх взаємодії. Правильне тлумачення та застосування вказаних норм забезпечить одночасно як ефективне здійснення правоохоронної діяльності, так і громадського контролю за нею.

Основні принципи діяльності поліції, як найяскравішого та найпоширенішого представника органів правопорядку, відображені в Кодексі посадових осіб з підтримання правопорядку [265]. Саме цей документ дає визначення поняттю “посадова особа з підтримання правопорядку”, а також визначає головне завдання таких осіб, яке полягає у служінні та захисті громадян та суспільства від злочинних посягань, враховуючи високий ступінь відповідальності, як того вимагає їхня професія. Згідно з цим документом діяльність посадових осіб має здійс-

²⁶² Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки: Міжнародний документ від 01.01.1994. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_116

²⁶³ Рекомендація Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

²⁶⁴ Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”: Міжнародний документ від 08.05.1979 № 690 (1979). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803

²⁶⁵ Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку”: Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282

снюватись тільки при ретельному дотриманні і повазі прав людини.

Деякі співробітники правоохоронних органів володіють, як правило, свободою дій при використанні своїх повноважень: коли і скільки сили можна застосувати, коли здійснити арешт, кого слід обшукати, а кого не варто тощо. Свобода дій на індивідуальному рівні та оперативна незалежність на відомчому є основоположними умовами справедливої та ефективної роботи органів правопорядку. Для досягнення рівноваги цих повноважень і попередження зловживання ними (наприклад, використання їх в особистих або інших корисливих цілях, а не в інтересах громадськості) правоохоронні органи в обов'язковому порядку повинні нести відповідальність як перед законом, державою, так і рівною мірою перед громадянами. Підзвітність тісно пов'язана з такими поняттями, як відповідальність та обов'язок, оскільки під нею розуміють обов'язок звітувати про будь-яку дію чи бездіяльність перед особою чи відомством. Більше того, підзвітність передбачає також необхідність коригування неналежної поведінки. На жаль, в Україні поки що відповідальність працівників правоохоронних органів залишається здебільшого лише на папері. І це пов'язано не лише з відсутністю чітких правових норм, які встановлювали таку відповідальність, а й з відсутністю дієвого механізму притягнення винних до відповідальності. Крім того, серед українського населення і досі залишається поширеною думка про власну нездатність впливати на таких порушників. Однак варто зауважити, що така ситуація сьогодні характеризується деякими позитивними змінами, які пов'язані з залученням громадян до інтернет-ресурсів задля того, щоб випадки порушення прав та законних інтересів набули широкого розголосу як серед населення, так і серед керівників правоохоронних органів і, як наслідок, до гарантованого притягнення винного до передбаченої відповідальності.

Підзвітність правоохоронних органів передбачає, що орган правопорядку має бути відкритий для контролю з боку гро-

мадськості в особі законно створених організацій та об'єднань, їхнім представникам, неурядовим організаціям та ЗМІ.

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН про прийняття Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [266] наголошує на підзвітності правоохоронних органів громадськості в цілому, а також закону, внутрішній дисципліні і необхідності ретельного самоконтролю. Вона говорить: "...Як і всі інші установи системи кримінального правосуддя, кожний орган охорони правопорядку повинен представляти громадськість у цілому, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітний; ...від кожного органу правопорядку... необхідно вимагати здійснення самоконтролю у відповідності з принципами і нормами, викладеними у цьому документі, і дії посадових осіб з підтримання правопорядку мають піддаватися ретельній перевірці з боку громадськості, яка може здійснюватись або радою, міністерством, прокуратурою, судом, комітетом громадян, або будь-яким поєднанням цих органів" [267]. Такий підхід міжнародної спільноти до визначення обов'язкової підзвітності силових структур саме громадськості, на наш погляд, є позитивним та таким, що потребує негайного запозичення українським законодавцем. Принцип пріоритету підзвітності правоохоронних органів саме громадськості має стати, на нашу думку, тим наріжним каменем, на якому будуватиметься громадянське суспільство в Україні.

Як бачимо, чинне законодавство України в цілому відповідає загальноєвропейським стандартам у сфері підзвітності правоохоронних органів населенню, однак проблема реалізації закріплених положень криється у відсутності відповідальності за неналежне їх виконання. Поширеною є ситуація, коли

²⁶⁶ Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку": Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

²⁶⁷ Там само.

таке інформування відбувається формально, без оповіщення представників громадськості відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з використанням не завжди реально підтверджених показників, хоча демократичні основи правоохоронної діяльності вимагають, щоб органи правопорядку були і, головне, вважали себе підзвітними громадянам, їх представникам. Саме тому видається доцільним запозичення практики міжнародних спільнот стосовно приділення більшої уваги саме питанню відповідальності працівників органів правопорядку за порушення обов'язку звітування перед населенням та удосконаленню механізмів здійснення такого інформування, використовуючи сучасні технології та можливості інтернет-ресурсів.

У пункті “Скарги представників громадськості” Керівних принципів для ефективного впровадження Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку говориться: “Передбачаються особливі положення в рамках механізмів (дисципліни та нагляду) для прийому та розгляду скарг на посадових осіб з підтримання правопорядку від представників громадськості, а про існування таких положень доводиться до відома громадськості” [268]. Так, справді, враховуючи специфічність виконуваних правоохоронними органами функцій, особлива процедура прийняття та розгляду скарг на протиправні дії чи бездіяльність працівників органів правопорядку видається надзвичайно необхідною в Україні. Варто констатувати, що нині ми можемо спостерігати ситуацію, коли такі скарги не вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань або ж, якщо така процедура все ж таки здійснюється, то доступ до

²⁶⁸ ЕКОСОР ООН: Керівні принципи для ефективного впровадження Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, схвалено Рішенням 1989/61 Економічної та соціальної ради ООН від 24 травня 1989 року та підтримано Генеральною Асамблеєю ООН в Резолюції 44/162 від 15 грудня 1989 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1980-1989/1989/ECOSOC/Resolution_1989-61.pdf

інформації щодо розслідування правопорушень, вчинених поліцейськими, залишається обмеженим. Це все в сукупності негативно впливає на рівень довіри населення до правоохоронних органів.

Основною передумовою партнерства між правоохоронними органами і громадськістю є нагальна необхідність підвищення рівня залучення суспільства у справу забезпечення безпеки та громадського порядку, а також вирішення проблеми злочинності в місцях проживання громадян, оскільки це завдання не може бути вирішене силами однієї лише системи органів правопорядку. Для досягнення подібних партнерських відносин такі органи повинні глибше інтегруватися в суспільство і зміцнити свою легітимність за допомогою здійснення правоохоронної діяльності на основі узгоджених дій та покращення якості послуг, що надаються суспільству.

Таким чином, проаналізувавши норми Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, ми дійшли висновку, що працівники правоохоронних органів та їхня діяльність мають бути відомими і доступними для населення; вони повинні знати населення на підвідомчій їм території; відгукуватися на потреби населення; прислухатися до проблем громадян; залучати й мобілізувати населення; звітувати у своїх діях і досягнутих результатах. Враховуючи західну юридичну теорію і практику, яка традиційно дотримується позиції всеосяжного контролю, в тому числі і громадського, за правоохоронними органами шляхом розроблення і впровадження в життя терміна “підзвітність”, вважаємо за доцільне закріпити і в українському законодавстві такі передові положення та замінити у відповідних нормах українських законів термін “інформування населення” на категорію “підзвітність населенню”, що буде сприяти кращому усвідомленню працівників органів правопорядку своєї ролі в суспільстві та підвищенню моральної відповідальності перед громадськістю за свою діяльність.

Нормативне закріплення контролю інститутів громадянського суспільства над правоохоронними органами передбаче-

но також і в Кодексі поведінки стосовно військовополітичних аспектів безпеки ^[269]. Характерна риса документа полягає у наявності положень, що стосуються політичного контролю, демократії та визначають принципи діяльності таких органів правопорядку, як збройні сили, інші військові формування, органи внутрішньої безпеки, розвідувальні служби і поліція. У вказаному документі наголошується на безпосередньому зв'язку демократичного політичного контролю над силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією зі стабільністю і безпекою держави. Контроль за названими формуваннями має здійснюватись демократичними органами, створеними відповідно до Конституції.

Збройні сили мають бути політично нейтральними (п. 23) ^[270]. Незважаючи на положення, що міститься у статусних законах про правоохоронні органи, яке забороняє членство їх співробітників у політичних партіях чи громадських об'єднаннях і рухах, що мають політичну мету, а також забороняють здійснювати діяльність таких об'єднань у правоохоронних органах, сучасний стан правоохоронних органів характеризується високим рівнем їх політизації. Причина криється у незбалансованості повноважень з контролю над правоохоронними органами, загальних недоліках політичної системи України, що має своїм наслідком масові порушення прав і свобод громадян, корупцію, неможливість розвитку демократії в Україні, наближення її до європейських стандартів.

Тільки завдяки законодавчому обмеженню політизації правоохоронних органів, визначенню умов їх прозорої діяльності, підзвітності громадськості можна створити дієвий демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами. Тому, враховуючи положення вказаних вище міжнародних ак-

²⁶⁹ *Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки*: Міжнародний документ від 01.01.1994. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_116.

²⁷⁰ Там само.

тів, пропонуємо внести зміни до Закону України “Про основи національної безпеки України” [271], який, по суті, є головним концептуальним документом держави у сфері національної безпеки, які б визнавали політизацію військових формувань і правоохоронних органів загрозою національній безпеці держави. Крім того, варто також передбачити систему дієвих заходів з протидії цій загрозі, в тому числі і з боку представників громадськості.

Наступним нормативно-правовим актом, яким на міжнародному рівні закріплені певні принципи та гарантії здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, є Європейський Кодекс поліцейської етики, який був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 р. [272]. У цьому документі цілий розділ “Відповідальність поліції і контроль за її діяльністю” присвячений питанням контролю та відповідальності правоохоронних органів. Так, ст. 59 вказаного документа містить таку норму: “Поліція повинна бути підзвітна державі, громадянам і їх представникам. Вона повинна бути об’єктом ефективного зовнішнього контролю (як з боку інших галузей влади, так і з боку громадян)” [273]. Також у Кодексі поліцейської етики говориться про розроблення ефективних і неупереджених процедур оскарження дій поліції; про стимулювання механізмів забезпечення підзвітності, які мають бути засновані на контактах і взаєморозумінні суспільства і поліції. Важливе положення міститься також у ст. 13 Кодексу: “Поліцейські організації, що здійснюють свої функції в умовах цивільного суспільства, повинні підкоря-

²⁷¹ *Про основи національної безпеки України*: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 39. — Ст. 351.

²⁷² *Рекомендація* Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

²⁷³ Там само.

тися цивільній владі” [274]. Варто зауважити, що в будь-якому профільному нормативно-правовому акті, який стосується правового статусу та діяльності правоохоронних органів, відсутнє аналогічне положення. В усіх говориться лише про своєчасне, достовірне і повне інформування як органів державної влади, так і суспільства про свою діяльність. На наш погляд, такий недолік має бути врахований українським законодавцем при розгляді і прийнятті проекту Закону України “Про поліцію і поліцейську діяльність” [275], оскільки у вказаному проекті відсутня будь-яка норма, яка б стосувалась відповідальності та підзвітності поліції громадськості. На нашу думку, ефективне реформування системи правоохоронних органів можливе не тоді, коли змінюється назва органу правопорядку чи його структура, а тоді, коли законодавчо закріплені вимоги відповідальності кожного окремо взятого працівника силової структури не порушуються, а навпаки, сумлінно і чесно виконуються правоохоронцями.

При реалізації правоохоронними органами своїх повноважень, крім дотримання міжнародних стандартів прав людини, важливого значення також набуває дотримання професійних стандартів діяльності працівниками таких органів. Саме тому Рада Європи розробила Декларацію про поліцію [276], у якій закріплені норми професійної етики поліції — правила, згідно з якими “розправи без суду й слідства, катування та інші форми негуманного чи принижуючого гідність особи поводження чи покарання залишаються під заборонаю за будь-яких обста-

²⁷⁴ *Рекомендація* Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

²⁷⁵ *Проект* Закону України “Про поліцію і поліцейську діяльність”. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/2014_04_29_zakon_polic.pdf

²⁷⁶ *Резолюція* № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”: Міжнародний документ від 08.05.1979 № 690 (1979). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803

вин” (ст. 3) [277]. Мета цього документа полягає у підвищенні ефективності захисту прав людини.

Варто зауважити, що багато країн Європи використали Декларацію про поліцію як основу своїх національних професійних стандартів, бо саме в Декларації зазначено, що створення мирного суспільства, де панує порядок та громадський спокій, є запорукою повного захисту прав людини та фундаментальних свобод. Саме поліції відведено важливу роль у цьому процесі.

Оскільки спеціальний європейський документ про права людини для поліції відсутній, то для створення своїх стандартів професійної роботи поліція використовує цю Декларацію. У Декларації містяться чіткі інструкції як стосовно обов’язків поліцейських, так і щодо умов, у яких мають діяти поліцейські. Дотримання цієї Декларації дає змогу поліцейським розраховувати на активну моральну й фізичну підтримку суспільства.

Важливість положень Декларації про поліцію для української системи правоохоронних органів важко переоцінити. Це пояснюється тим, що ступінь дотримання законності працівниками органів правопорядку під час здійснення ними службової діяльності залежить не стільки від рівня суворості нормативних приписів або вимогливості керівників, скільки від особистісних моральних настанов співробітників правоохоронних органів. Також важливим фактором ефективної професійної діяльності правоохоронців є дотримання у службовій діяльності норм права і моралі. Тому, на наш погляд, видається доцільним запровадження громадського контролю за належним виконанням працівниками правоохоронних органів професійних обов’язків та професійних стандартів поведінки.

Підсумовуючи, хотілось би зазначити, що всі проаналізовані вище міжнародні документи мають неабияке значення для

²⁷⁷ Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”: Міжнародний документ від 08.05.1979 № 690 (1979). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803

реформування, по суті, поліцейської держави в демократичну. Ті принципові положення, які в них закріплені, допоможуть Україні, хоч і поступово, але відійти від усталених традицій повної ізоляції органів правопорядку від суспільства, створити нову, сучасну модель правоохоронного органу європейського зразка шляхом зменшення ролі каральних функцій і формування позитивного уявлення про правоохоронні органи, підвищення довіри до тієї діяльності, яку вони здійснюють. Крім того, вважається необхідним на рівні уряду приступити до імплементації у національне законодавство норм, що містяться у таких фундаментальних програмних документах у сфері роботи правоохоронних органів, як “Декларація про поліцію” [278] та “Європейський кодекс поліцейської етики” [279].

Найбільш резонансною, і такою, що хвилює всю українську громадськість, є така сфера правоохоронної діяльності, як виконання покарань. Саме їй ми хочемо присвятити особливу увагу, оскільки в нашій державі питання контролю за закритою кримінально-виконавчою системою викликає особливий інтерес, тим більше, що ні в кого немає сумнівів, що контроль за дотриманням прав засуджених в установах виконання покарань має бути предметом уваги саме громадськості.

Варто наголосити, що така підвищена увага громадськості як України, так і міжнародної спільноти до діяльності працівників органів і установ виконання покарань зумовлена численними виявленими фактами грубого порушення прав осіб, які знаходяться в місцях примусового утримання. Такі факти провокують всезагальний резонанс і стимулюють активність гро-

²⁷⁸ *Резолюція* № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”: Міжнародний документ від 08.05.1979 № 690 (1979). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803

²⁷⁹ *Рекомендація* Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

мадських формувань. Одним із висунутих завдань є забезпечення гласності та прозорості діяльності кримінально-виконавчих установ, їх підконтрольності інститутам громадянського суспільства, створення умов для участі громадськості у вирішенні поставлених перед такими установами та органами завдань.

На сьогодні прийнято ряд конкретних нормотворчих рішень у досліджуваній сфері, ведеться активна робота з їх практичної реалізації, однак питання громадського контролю за забезпеченням прав осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі і тримання під вартою, залишається і досі проблемним. Головна причина цього — недосконалість сучасного національного законодавства, що полягає в ігноруванні нашою державою європейський та інших міжнародних стандартів у цій сфері, а також низька ефективність механізмів його реалізації.

Тому, враховуючи те, що Україна 9 листопада 1995 р. приєдналась до Ради Європи і прийняла на себе зобов'язання дотримуватись загальних обов'язків, згідно зі Статутом Ради Європи, то такий документ, як Європейські пенітенціарні правила (2006 р.) [²⁸⁰], незважаючи на його рекомендаційний характер, має важливе значення для оновлення українського законодавства та приведення його до загальноєвропейських стандартів. Запозичення положень цього документа має важливе значення, оскільки критерієм визначення світовою спільнотою рівня розвиненості демократії в державі є стан дотримання прав людини саме в місцях позбавлення волі.

Зазначені правила містять багато корисної інформації, яка використовується представниками громадськості для кращого розуміння механізмів створення умов для тримання засуджених, роботи персоналу із засудженими. В них наголошується на тому, що основними завданнями як громадськості, так і сис-

²⁸⁰ *Європейські пенітенціарні правила*: Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць, прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_032

теми установ виконання покарань, є збереження людської гідності засуджених та їх соціалізації після відбуття покарання.

“Відкритість” тюрем є одним з пріоритетних принципів Європейських пенітенціарних правил: “Слід заохочувати співпрацю з зовнішніми соціальними службами та, наскільки можливо, участь громадянського суспільства у житті засуджених” [281]. Справді, зважаючи на підвищений ризик порушення прав людини у цій специфічній сфері управлінської діяльності, контроль за діяльністю пенітенціарної системи з боку громадянського суспільства є важливим та необхідним, підтвердженням чого є позитивний досвід провідних демократичних держав світу.

Європейські пенітенціарні правила окремим параграфом відзначають роль незалежного моніторингу за умовами утримання ув'язнених та поведження з ними. На жаль, практика свідчить про недотримання Україною стандартів у сфері моніторингу незалежними органами, хоча в п. 93.1 Європейських пенітенціарних правил наголошується: “Умови утримання ув'язнених та поведження з ними мусять бути предметом моніторингу з боку незалежного органу або органів, які публічно оприлюднюють результати моніторингу” [282]. Більше того, у правилах наголошується на важливості та необхідності проведення регулярного інспектування та незалежного моніторингу всіх пенітенціарних установ.

Значну увагу європейська спільнота також приділяє проблемам інформування громадськості про цілі та виконувану персоналом роботу в пенітенціарній системі. Мета інформування — сприяння кращому розумінню громадськістю ролі пенітенціарних установ у суспільстві; залучення громадян на добровільних засадах до роботи в пенітенціарних установах.

²⁸¹ *Європейські пенітенціарні правила*: Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць, прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_032

²⁸² Там само.

Як бачимо, ідея Європейських пенітенціарних правил полягає в упорядкуванні взаємовідносин між тюремними установами, засудженою особою і громадськістю. Дійсно, практика свідчить про формування сталого уявлення про відносність реальної зміни тюремною службою засудженого на законослухняного громадянина. Більше того, в Європейських правилах відзначається про відсутність обов'язку перевиховання в установах виконання покарань. Наголошується на тому, що перевиховання засудженого є його правом і тюремна система повинна йому надати можливість реалізувати це право. Активна допомога у використанні можливості засудженого цього права має йти саме від суспільства, оскільки воно є найбільш зацікавленим у тому, щоб особи, які відбули покарання, не становили суспільної небезпеки. Одним із способів допомоги суспільства засудженим є контроль за неухильним дотриманням прав засуджених під час відбування кримінальних покарань. Однак сил лише кримінально-виконавчої системи для досягнення зазначеної мети недостатньо, оскільки органи й установи виконання покарань зорієнтовані на реалізацію обмежень, які випливають із присудженого покарання, а тому в них відсутні достатні важелі забезпечення соціальної адаптації, патронажу та контролю за звільненими.

Варто звернути увагу на той факт, що, попри об'єктивну значущість застосування положень Європейських пенітенціарних правил у практиці виконання покарань в Україні, національне законодавство у досліджуваній сфері характеризується відсутністю системного правового регулювання, неузгодженістю, розрізненістю і суперечливістю правових норм, у тому числі і тих, які закріплюють основні категоріальні поняття у зазначеній сфері; декларативним характером правового закріплення можливості здійснення громадського контролю за процесом виконання покарань та дотриманням прав засуджених.

Реформування кримінально-виконавчої системи України європейським шляхом полягає насамперед у підвищенні ролі громадських організацій у процесі створення належних умов

відбування покарання, проведенні виховних заходів, забезпеченні дотримання прав і свобод людини, сприянні соціальної адаптації громадян після звільнення, а також запобіганні здійснення ними нових злочинів.

Підвищення ефективності діяльності спостережних комісій — інституцій, які були утворені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів “Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах” [283], є однією з важливих умов досягнення зазначених завдань. Саме на них покладений обов’язок з організації громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених і осіб, звільнених від відбування покарання; виховної роботи з особами, достроково звільнених від відбування покарання; моніторингу за поведінкою осіб протягом невідбутої частини строку покарання; надання допомоги в повній ресоціалізації звільнених від відбування покарання.

Такий підхід узгоджується з нормами чинного кримінально-виконавчого законодавства України. Так, згідно зі ст. 5 Кримінально-виконавчого кодексу України основним принципом кримінально-виконавчого законодавства, виконання та відбування кримінальних покарань є участь громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів та установ виконання покарань [284]. Передбачається, що така участь громадськості буде здійснюватись через діяльність спостережних комісій. Однак варто зауважити, що їх склад формується не лише з представників громадських організацій та окремих громадян, а й з представників органів виконавчої влади, ор-

²⁸³ *Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах*: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>

²⁸⁴ *Кримінально-виконавчий кодекс України*: Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 3–4. — Ст. 21.

ганів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності. Причому частка представників громадських організацій та окремих громадян має становити не менше половини складу комісії ^[285]. При такому способі формування спостережних рад як суб'єктів громадського контролю ні про яку незалежність та неупередженість, на наш погляд, говорити не доводиться, незважаючи на намагання українського законодавця створити оптимальну форму поєднання зусиль влади та громадськості. Очевидно, законотворець, логічно розмірковуючи, дійшов думки, що влада володіє реальною можливістю надання фінансування та організаційно-технічного забезпечення для виконання поставлених завдань, а також повноваження наділяти приписи, видані спостережною комісією, владними характеристиками. Громадські ж організації володіють фінансовими, професійними можливостями, а також вільним часом та бажанням. Крім того, саме спостережні комісії сприймаються населенням як своєрідна зв'язувальна ланка між владою, суспільством та засудженими (звільненими).

Незважаючи на нібито демократичні підходи до нормативного закріплення участі громадськості у діяльності кримінально-виконавчих установ у формі функціонування спостережних рад, їх діяльність як в Україні, так і за її межами піддається гострій критиці з боку національних та міжнародних правозахисних та громадських організацій. Критика стосується формального характеру їхньої діяльності, неможливості впливу на адміністрації установ виконання покарань у разі порушення прав засуджених, відсутності реальних можливостей для допомоги звільненим особам та організації контролю за їх поведінкою. Крім того, у зв'язку з відносно нетривалим

²⁸⁵ *Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429.* — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>

часом існування цього інституту існує чимало організаційно-правових проблем, які виникають у процесі взаємодії комісій з органами і установами кримінально-виконавчої системи.

Подальший розвиток громадського контролю за кримінально-виконавчою системою має ґрунтуватися на принципі незалежності суб'єктів такого контролю, що є основоположною засадою Європейських пенітенціарних правил. Крім того, має відбутись чіткий поділ функцій, основою якого є ідея розмежування сфер впливу — держави та суспільства в місцях виконання покарань. Тому слід закріпити положення, згідно з яким основний функціональний обов'язок адміністрації органів і установ виконання покарань полягає виключно у виконанні покарань, тобто точного і неухильного виконання судових вироків, ізоляції засуджених чи застосуванні до них інших обмежень. Всю іншу роботу має виконувати суспільство, а саме: громадський контроль за дотриманням прав, здійснення просвітницького та морального впливу, виховної роботи, влаштування звільнених тощо.

Таким чином хочемо підсумувати, що, незважаючи на більш ніж 20-річний досвід незалежного існування, Україна все ще перебуває на шляху до реформування кримінально-виконавчого законодавства відповідно до європейських стандартів. Хоча варто наголосити на позитивних кроках у сфері закріплення на законодавчому рівні можливості здійснення громадського контролю за таким аспектом управлінської діяльності, як виконання покарань. Варто зауважити, що головний принцип Європейських пенітенціарних правил, а саме принцип відкритості установ виконання покарань для суспільства, має обов'язково бути закріплений і в українському законодавстві, оскільки законодавчо закріплена можливість громадськості брати реальну участь у діяльності кримінально-виконавчих установ, а також у виправленні та ресоціалізації засуджених є одним з основних засобів впровадження ідей і традицій громадянського, демократичного суспільства в Україні. Однак для того щоб такі зміни в Укра-

їні відбулися, потрібно насамперед побороти такі негативні явища, як формалізм здійснення громадського контролю спостережними радами за дотриманням прав засуджених; оновлення та впорядкування нормативно-правової бази, що стосується здійснення громадського контролю спостережними радами; надання права здійснювати громадський контроль та іншим суб'єктам громадського контролю, зокрема ЗМІ; активне запозичення прогресивного досвіду зарубіжних країн, зокрема ЄС, у сфері виконання покарань та контролю за ним шляхом імплементації положень Європейських пенітенціарних правил в українське законодавство, вивчення європейської практики їх практичної реалізації.

Отже, підсумовуючи міжнародно-правове регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід зазначити, що його здійснення належним чином регламентоване відповідними міжнародними документами, а саме: Кодексом поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р. [286]; Кодексом поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, який був прийнятий у 1994 р. з метою реалізації положень Хартії для нової Європи та інших документів ОБСЄ щодо безпеки [287]; Європейським кодексом поліцейської етики, який був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 р. [288]; Декларацією про поліцію від 8 травня

²⁸⁶ *Резолюція 34/169* Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку”: Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282

²⁸⁷ *Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки*: Міжнародний документ від 01.01.1994. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_116

²⁸⁸ *Рекомендація* Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

1979 р. [²⁸⁹]; Європейськими пенітенціарними правилами [²⁹⁰]. Незважаючи на те що в цих документах здебільшого закріплені тільки принципи організації і здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, вони мають величезний вплив на формування громадянського суспільства в Україні. Крім положень, які стосуються діяльності правоохоронних органів, нами було проаналізовано норми, що стосуються морально-етичних засад поведінки працівників органів правопорядку, що є основою для співпраці кожного окремо взятого працівника з суспільством.

Ми дійшли висновку, що громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів є важливою складовою системи національної безпеки розвинених країн світу, оскільки його метою є вивчення та аналіз проблемних питань, які виникають у діяльності правоохоронних органів з дотримання прав людини, підготовка аналітично-інформаційних матеріалів з цих питань, розробка конкретних пропозицій з покращення існуючого стану речей.

Загалом аналіз положень національного законодавства та міжнародних зобов'язань України у сфері громадського контролю над правоохоронними органами свідчить про обов'язок України дотримуватися універсальних міжнародних принципів у цій сфері. Завдяки співвіднесенню цих принципів з результатами аналізу національного законодавства ми можемо сміливо стверджувати, що внутрішня нормативно-правова база стосовно громадського контролю над правоохоронними органами загалом відповідає міжнародним вимогам і міжнародним зобов'язанням держави.

²⁸⁹ Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”: Міжнародний документ від 08.05.1979 № 690 (1979). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803

²⁹⁰ Європейські пенітенціарні правила: Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць, прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_032

2.3. Юридичні гарантії функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Чимала кількість заяв та повідомлень громадських, правозахисних організацій та окремих громадян про факти порушення законних прав та інтересів людини і громадянина працівниками органів правопорядку передбачає звернення особливої уваги з боку активної частини громадськості на проблеми забезпечення виконання конституційних обов'язків держави щодо пріоритетності прав і свобод людини та їх гарантій. Саме держава має створити необхідний механізм правових (юридичних) гарантій, які матимуть реальну силу для вирішення цієї проблеми.

Сучасні умови побудови громадянського суспільства в Україні вимагають створення дієвої системи юридичних гарантій функціонування громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, особливо зважаючи на кількість виявлених зловживань з боку останніх щодо порушення прав і свобод громадян. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми на державному рівні є вдосконалення системи юридичних гарантій у сфері здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Існування проблеми юридичних гарантій громадського контролю негативно відбивається на розвитку та побудові громадянського суспільства, утвердженні нових його інститутів, які істотно впливають на формування політичного, правового, соціального середовища у державі та опосередковано впливають на національну безпеку та економіку, дотримання режиму законності. Юридичні гарантії громадського контролю, як самостійне, соціально-правове явище, потребують дослідження своєї правової природи, форм, а також особливостей. При цьому слід обов'язково зважати на специфіку предмета контролю — адміністративну діяльність правоохоронних органів, яка спрямована на охорону і захист прав і свобод громадян, їх законних інтересів.

Актуальність зазначеного дослідження полягає в тому, що системно проблеми сутності юридичних гарантій громадського контролю за правоохоронною діяльністю у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувались, хоча в цьому є гостра потреба як з теоретичних, так і практичних позицій.

Проблеми сутності, форм та особливостей юридичних гарантій громадського контролю за правоохоронною діяльністю більшою чи меншою мірою вивчали такі науковці: М. А. Боброва, С. С. Алексєєв, В. М. Андріїв, Ж. Л. Бержель, О. Биков, І. Бондаренко, С. М. Братусь, Л. Д. Воеводін, О. В. Герасимова, О. В. Малько, М. І. Матузов, А. В. Міцкевич, А. С. Мордовець, С. І. Ожегов, В. М. Протасов, П. М. Рабінович, В. Д. Хілінський, А. А. Чувільов, В. М. Чхіквадзе, В. Д. Шахов та ін.

Варто наголосити, що спеціальні комплексні дослідження, присвячені цьому питанню, відсутні. Згадані вище та інші вчені зробили вагомий внесок у дослідження проблем юридичних гарантій громадського контролю, однак важливі теоретичні і практичні аспекти щодо сутності юридичних гарантій громадського контролю за правоохоронною діяльністю досліджувались фрагментарно, а тому потребують комплексного дослідження.

В юридичній науці немає, мабуть, іншої такої категорії, яка б так часто вживалася і водночас мала б настільки широку семантичну форму, що в неї вкладається найрізноманітніший зміст. Категорія ця — гарантії. В одних випадках можна говорити про гарантії законності, в інших — про законність як гарантії, про гарантії правопорядку і про правопорядок як гарантії, в третіх — про гарантії прав і свобод громадян та про права особистості як гарантії її свободи, про гарантії діяльності та про діяльність як гарантії, відповідальності та про відповідальність як гарантії [291, с. 8]. Термін “гарантія” — між-

²⁹¹ Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — 162 с.

народний, загальнонауковий, міждисциплінарний [²⁹², с. 5]. Поняття гарантії значно поширене в усіх сферах діяльності людини (політика, дипломатія, а також буденне, непрофесійне вживання). Воно зустрічається в різних галузях науки і застосовується до різних відносин як засіб (правовий, технічний, економічний, соціальний, політичний, міжнародний тощо), за допомогою якого реалізують свої права, інтереси і цілі зацікавлені суб'єкти. Така багатозначність терміна неминуче позначається на багатоаспектності його існування в юридичній науці, яка далеко не завжди оперує цим поняттям в суто юридичному його значенні.

Природа гарантій неоднозначно оцінюється в юридичній літературі. Вони розглядаються: а) як закономірності; б) засоби; в) засоби і умови; г) засоби і способи; д) засоби, способи та умови; е) соціальні умови; ж) забезпечення. Для того щоб зрозуміти суть цього поняття, слід спочатку з'ясувати його походження. Так, слово “гарантія” походить від французького *garantie* — порука; умова, яка забезпечує щось [²⁹³, с. 113]. У словнику С. І. Ожегова гарантію визначено як поручництво, поруку в чомусь, забезпечення [²⁹⁴, с. 130]. Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення гарантії: “Гарантія — порука в чомусь, забезпечення чогонебудь” [²⁹⁵, с. 173]. Як бачимо, в усіх наведених визначеннях з'ясування сутності гарантії відбувається через використання поняття забезпечення. Однак що таке “забезпечення” в жодному зі словників не визначено.

²⁹² Хилинский В. Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 5–8.

²⁹³ *Энциклопедический словарь* / под ред. Б. А. Введенского. — М.: БСЭ, 1955. — Т. 1 : А–И. — 1953. — 719 с.

²⁹⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под. ред. Н. Ю. Шведовой. — 20-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1988. — 748 с.

²⁹⁵ *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: Перун, 2001. — 1428 с.

М. І. Матузов та О. В. Малько під гарантіями розуміють систему умов, які забезпечують задоволення потреб людини [296, с. 98]. Вчені, визначаючи сутність цієї категорії, виходять з цільової її направленості. Справді, призначенням будь-якої гарантії (в тому числі і правової) є забезпечення досягнення певного результату, певної мети. Такої самої думки дотримуються й інші науковці, зокрема, А. С. Мордовець зазначає, що гарантії — це система умов, що забезпечує задоволення інтересів людини. Основні функції гарантій полягають у “виконанні зобов’язань державою та іншими суб’єктами у сфері реалізації прав особистості. Суспільні відносини, пов’язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян виступають об’єктом гарантій” [297, с. 275]. Таке визначення, на нашу думку, містить чимало недоліків. Так, не можна повністю погодитись з твердженням, що функціями гарантій є виконання зобов’язань у сфері реалізації прав особи, оскільки, крім реалізації, гарантії виконують також регулятивну, захисну й охоронну функції. Тобто підхід науковця в цьому аспекті є дещо однобічним і потребує повнішого змістовного наповнення. Більше того, не зовсім зрозуміло, про яку систему умов йдеться у визначенні. Отже, таке визначення, ми вважаємо, потребує доопрацювання.

Існують позиції, згідно з якими гарантії визначають як спеціальний засіб [298, с. 394], особливі юридичні механізми [299, с. 135]. Не можна погодитись зі специфічністю та особливістю складових поняття гарантій, оскільки не зрозуміло, в чому

²⁹⁶ *Теория государства и права* / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юрист, 1997. — 776 с.

²⁹⁷ *Мордовець А. С. Гарантии прав личности: понятие и классификация* // *Теория государства и права* / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001. — 776 с.

²⁹⁸ *Протасов В. Н. Лекции по общей теории права и теории государства*. — М.: Издат. дом “Городец”, 2010. — 752с.

²⁹⁹ *Алексеев С. С. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы*. — М.: Юрид. лит, 1983. — 234 с.

саме проявляється така специфіка і яка її роль. Не досить точним є, на нашу думку, також визначення, яке надає В. Д. Шахов, оскільки, згідно з його міркуваннями, гарантії — це різні правові інститути, принципи, різноманітні пільги, переваги, заохочення [300, с. 79]. Такий перелік можна продовжувати безкінечно довго, наслідком чого буде втрата сутності поняття, тому пропонуємо під гарантіями розуміти систему засобів, способів і умов, яка забезпечує реалізацію певного явища, а також передбачає його захист і охорону в разі виникнення перешкод для реалізації.

Як бачимо, визначення сутності поняття “гарантії” є досить складним та суперечливим процесом. Саме тому існує проблема єдності підходів до такого правового явища, як “юридичні гарантії”.

Проблема правових (юридичних) гарантій досить активно досліджується у вітчизняній науці як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях. При цьому традиційно саме питання про гарантії пов’язується з необхідністю захисту прав і свобод людини і громадянина в суспільстві, з формуванням механізму такого захисту, із забезпеченням законності в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування. Цілком справедливо в літературі зазначається, що “юридичні гарантії — одна з умов реальності прав людини, а не фіктивності функціонування принципів правової держави” [301, с. 3]. Зосередивши свою увагу на об’єкті гарантування, юридична наука незаслужено проігнорувала більш загальне питання про поняття і природу юридичних гарантій. Не випадково в більшості сучасних робіт власне питання про зміст поняття право-

³⁰⁰ Шахов В. Д. К вопросу о понятии юридических гарантий в трудовом праве / В. Д. Шахов // Сборник ученых трудов: Новая кодификация законодательства и развитие трудового права. Вып. 35. — Свердловск: Свердловский юридический институт, 1974. — С. 78–83.

³⁰¹ Герасимова О. В. Конституционно-правовые гарантии охраны достоинства человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 33 с.

вих гарантій взагалі не порушується, але при цьому в якості таких розглядаються найрізноманітніші явища, в тому числі і ті, які не належать до сфери права.

Потрібно сказати, що такий стан справ навряд чи відповідає потребам сучасної науки. Як справедливо зауважив Ж. Л. Бержель, “юридичні категорії — це рудименти науки про право, по відношенню до якої вони виступають у ролі сировини...” [³⁰², с. 339]. Вибудовування системи таких категорій, визначення їх співвідношення з іншими поняттями і явищами — найважливіше завдання теорії права, що в подальшому слугуватиме основою для інших галузей права, зокрема й адміністративного.

Серед вчених поширеною є думка, згідно з якою всі гарантії поділяють на загальносуспільні та юридичні [³⁰³, с. 51]. Економічні, політичні, соціальні, ідеологічні, духовні, організаційні, які відносяться до загальносуспільних гарантій, відіграють роль матеріального змісту юридичних гарантій, оскільки останні закріплюють перелічені загальносуспільні гарантії в нормативних приписах, упорядковують їх у певні юридичні конструкції і механізми.

З таким підходом ми погодитись не можемо, бо, на нашу думку, неправомірно говорити про правові гарантії як про спеціальні відносно інших. Право не виступає чимось спеціальним щодо політики, економіки. Це самостійне, рівнозначне явище. Говорити про спеціальні гарантії можна лише як про певні різновиди економічних, політичних, ідеологічних чи правових гарантій. Юридичні гарантії не можуть ні відокремлюватися, ні, тим більше, протиставлятися іншим видам гарантій. Тільки аналіз і розуміння правових гарантій у єдності з іншими гарантіями, сприйняття їх як частини єди-

³⁰² Бержель Ж. Л. Общая теория права / под. общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. — М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. — 576 с.

³⁰³ Биков О. Внутрішньодержавні нормативно-правові гарантії забезпечення прав та свобод національних меншин в Україні / О. Биков // Право України. — 2000. — X-8. — С. 51–55.

ного цілого допоможе правильно зрозуміти й оцінити роль і значення зазначених гарантій. Такої самої думки і російський правознавець А. В. Лошкар'єв, який наголошує на тому, що правові гарантії є одним з видів гарантій поряд з політичними, економічними і духовними [³⁰⁴, с. 13]. Тому правильною видається думка В. М. Андріїва, відповідно до якої не варто перебільшувати роль юридичних гарантій в охороні, забезпеченні й захисті прав і свобод людини і громадянина, висуваючи їх на вирішальне місце; а з іншого боку, було б помилкою розглядати юридичні гарантії в якості якогось “додатка” до інших гарантій. Юридичні гарантії — це гарантії соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, культурного, ідеологічного характеру, механізм здійснення яких передбачений у нормах права [³⁰⁵, с. 16]. Справді, розгляд та розуміння юридичних гарантій в органічній єдності з іншими гарантіями (економічними, політичними, культурними, ідеологічними та ін.) забезпечить ефективне виконання їх завдань, що в подальшому сприятиме задоволенню потреб людини у різних сферах її життя.

Зрозуміло, що за таких обставин у правовій науці єдиного поняття юридичних гарантій ще не вироблено, а тому існують різні підходи вчених-науковців до розуміння сутності й змісту юридичних гарантій.

Існує група науковців, що визначає юридичні гарантії в інституційному аспекті. Так, В. М. Чхиквадзе визначає юридичні гарантії в якості розгорнутої системи інститутів і норм матеріального і процесуального права [³⁰⁶, с. 264–267]. На думку

³⁰⁴ *Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Лошкар'єв. — Краснодар, 2009. — 25 с.*

³⁰⁵ *Андрієв В. М. Юридичні гарантії захисту трудових прав працівників / В. М. Андрієв // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 15–20. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_4.pdf*

³⁰⁶ *Чхиквадзе В. М. Социалистический гуманизм и права человека [Текст] / В. М. Чхиквадзе. — М.: Наука, 1978. — 303 с.*

П. М. Рабіновича, юридичні гарантії — норми права і заснована на них правозастосовна діяльність, а також індивідуальні юридичні акти, в яких ця діяльність фіксується [³⁰⁷, с. 237]. М. С. Малєїн під юридичними гарантіями розуміє також норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів [³⁰⁸, с. 43]. С. Н. Братусь звертає увагу на те, що “юридичні гарантії знаходяться як у самих правових нормах, що мають на своїй меті регулювання шляхом встановлення прав і обов’язків суспільних правовідносин, так і в тих нормах, у межах яких здійснюється юрисдикція при порушенні цих обов’язків і тим самим забезпечується за допомогою державного примусу реалізація матеріального суб’єктивного права і виконання порушеного або нового обов’язку” [³⁰⁹, с. 91]. З таким підходом вказаних правознавців слід погодитись частково. Справді, якщо розглядати норми права як правові засоби (а такий підхід є домінуючим у теорії права), то сутність поняття “юридичні гарантії” можна визначати, використовуючи категорію норми права. Більше того, немає жодних сумнівів, що самі по собі правові норми є юридичними гарантіями, оскільки певні “засоби і способи” стають юридичними гарантіями лише через юридичну форму шляхом їхнього закріплення в нормах права. Тим більше що самому терміну “юридичні гарантії” притаманна нормативно-правова основа.

Однак ми підтримуємо позицію, згідно з якою, крім інституційного аспекта, сутність терміна “юридичні гарантії” характеризується і функціональним, тому у структуру поняття “юридичні гарантії”, крім норм права, які є правовими засобами, входять також і організаційно-правові засоби і способи,

³⁰⁷ Рабинович П. М. Упрочение законности — закономерность социализма [Текст] / П. М. Рабинович. — Львов: Вища школа, 1975. — 260 с.

³⁰⁸ Малєин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством / Отв. ред. А. И. Масляев. — М.: Наука, 1985. — 165 с.

³⁰⁹ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории [Текст] / С. Н. Братусь. — М.: Юридическая литература, 1976. — 215 с.

які забезпечують реалізацію та всебічну охорону суб'єктивних прав. Організаційно-правовими засобами слід визнавати діяльність певних державних органів, громадських організацій та їх посадових осіб із забезпечення реалізації прав, а також їх охорона і захист у випадку порушення.

Варто додати, що прийняті правові норми самі по собі не можуть повністю забезпечити реалізацію законних прав людини і громадянина, оскільки доволі часто бувають ситуації, коли конкретні права та інтереси можуть бути реалізовані лише з обов'язковим втручанням відповідних уповноважених державних органів чи їх посадових осіб, громадських організацій. Більше того, сутність цілого ряду юридичних гарантій полягає саме в діяльності відповідних органів, наприклад, діяльність судів різних інстанцій з відновлення порушених прав працівників.

Продовжуючи аналіз визначень, які існують в юридичній науці, хочемо звернути увагу ще на такі з них. Так, на думку О. В. Міцкевича, під юридичними гарантіями слід розуміти встановлений державою порядок діяльності державних органів та установ, громадських організацій, спрямований на попередження й припинення посягань на права громадян, на відновлення цих прав і залучення до відповідальності за порушення цих прав [310, с. 16]. Як бачимо, в такому визначенні наголошується на головній ролі організаційно-правових засобів, без урахування норм права як засобів правових. Таке визначення є неповним, а тому не відображає всього змісту досліджуваного поняття. Зовсім інший підхід до визначення поняття “юридичні гарантії” відображений в науковій роботі Л. Д. Воєводіна, відповідно до якого гарантії — “це надійний міст, який забезпечує необхідний у засадах правового статусу особи перехід від загального до окремого, від проклямованої

³¹⁰ *Мицкевич А. В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общественном социальном государстве // Советское государство и право. — 1963. — № 8. — С. 15–21.

в законі можливості до дійсності” [311, с. 221–229]. Науковець розглядає сутність явища юридичних гарантій через призму юридичного статусу особи. Варто зазначити, що такий підхід однозначно має право на існування, однак, на наш погляд, він є більше філософським, аніж правовим.

Таким чином, проаналізувавши та врахувавши переваги і недоліки всіх названих вище визначень, ми дійшли висновку, що юридичні гарантії — це системна сукупність правових (норми права, прийняті уповноваженими на те державними органами) та організаційно-правових (діяльність уповноважених державних та недержавних органів та осіб) засобів, способів та умов, які спрямовані на реалізацію законних прав та інтересів певного суб’єкта, а також на захист та охорону у разі виникнення перешкод у їх реалізації.

Однак, для того щоб повно висвітлити досліджувану нами тематику, недостатньо визначити сутність лише таких понять, як “гарантії” та “юридичні гарантії”. Доцільно розглянути зміст таких явищ, як “юридичні гарантії громадського контролю” та “юридичні гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю”. Попри поширене використання цих понять у наукових працях, присвячених адміністративно-правовій проблематиці, юридична наука загальноприйнятих підходів до розуміння їх змісту ще не виробила. Такий стан справ не може не позначитись негативно на якості наукових досліджень, у межах яких використовуються вказані поняття. Тому розкриття змісту термінів “юридичні гарантії громадського контролю” та “юридичні гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю” сприятиме більш чіткому формулюванню понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки загалом і коректному їх використанню.

³¹¹ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России [Текст]: [учеб. пособ.] / Л. Д. Воеводин. — М.: Изд-во МГУ, ИНФРА М-НОРМА, 1997. — 304 с.

Проте детальне ознайомлення з працями як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-теоретиків у галузі адміністративного права свідчить про відсутність таких дефініцій. Більше того, часто можна зустріти науковий підхід, згідно з яким сам громадський контроль розглядається як юридична гарантія, а тому це ще більше ускладнює наше завдання. Тому, використовуючи визначення механізму громадського контролю, яке було надано нами в попередніх розділах роботи, а також загальноживане розуміння громадського контролю, спробуємо визначити сутність терміна “юридичні гарантії громадського контролю”.

Таким чином, юридичні гарантії громадського контролю слід розуміти як системну сукупність відображених у нормативно-правових актах, які приймаються уповноваженими на те державними органами, засобів, способів та умов, які регламентують та іншим чином забезпечують діяльність інститутів громадянського суспільства (суб’єктів громадського контролю) у сфері активного спостереження такими контролюючими суб’єктами за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації законних прав та інтересів певних осіб, а також їх захисту і охорони. Безперечно, таке збірне поняття не позбавлене недоліків і безсумнівно потребує подальшого вдосконалення та коректування, однак, на наш погляд, спробу його визначення вже слід розглядати як неоціненний внесок у науку адміністративного права.

Однак для повного та ґрунтовного висвітлення специфіки досліджуваної теми визначення сутності лише цього поняття буде недостатнім, тому ми спробуємо розібратись із сутністю такого явища, як юридичні гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Обов’язковим при виконанні такого складного завдання є врахування деяких особливостей вказаного правового явища, а саме: 1) відсутність будь-яких наукових напрацювань, які б стосувались юридичних гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю як у

загальній теорії права, так і в праві адміністративному; 2) специфіка сфери закріплення таких юридичних гарантій. Знову ж таки, інтегруючи певні відокремлені частини відомих нам понять без спотворення їх змісту, ми спробуємо вивести одне збірне, інтегроване поняття, яке б найкраще та найповніше відображало сутність досліджуваного явища. Проте спочатку варто звернутись до поняття правоохоронної діяльності, оскільки саме воно буде визначальним при формуванні смислового навантаження всієї дефініції. Для цього використовуватимемо визначення, яке ми наводили в попередніх розділах нашої роботи, згідно з яким правоохоронна діяльність розглядається як діяльність спеціально уповноважених державних органів з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органам [312, с. 3–4; 313, с. 18–21]. Дещо вдосконаливши цю дефініцію, ми сформулювали таке загальне визначення юридичних гарантій громадського контролю за правоохоронною діяльністю — це системна сукупність відображених у нормативно-правових актах, які приймаються уповноваженими на те державними органами, засобів, способів та умов, які регламентують та іншим чином забезпечують діяльність інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю) у сфері активного спостереження такими контролюючими суб'єктами за діяльністю спеціалізованих органів державної влади щодо забезпечення ними охорони прав і свобод громадян, законності та правопорядку.

Однією з обов'язкових умов існування будь-яких юридичних гарантій є їхнє нормативне закріплення. Варто наголосити на тому, що юридичні гарантії громадського контролю за пра-

³¹² Чувилев А. А. Правоохранительные органы: [учеб. пособие] / А. А. Чувилев. — М.: Юриспруденция, 2000. — 176 с.

³¹³ Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки / І. Бондаренко // Право України. — 2003. — № 4. — С. 18–21.

воохоронною діяльністю у зв'язку з відсутністю спеціального закону розосереджені у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Більше того, таке правове забезпечення юридичних гарантій не можна назвати задовільним, оскільки доволі часто положенням чинного законодавства притаманний декларативний характер.

Усі нормативно-правові акти, що закріплюють гарантії функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю та регламентують порядок його здійснення, можна умовно розподілити на дві групи: акти загального спрямування та спеціальні акти. До актів, у яких містяться загальні положення стосовно юридичних гарантій функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю, відносять:

- Конституція України (ст. ст. 5, 38) ^[314];
- Закон України “Про основи національної безпеки України” ^[315];
- Закон України “Про звернення громадян” ^[316];
- Закон України “Про громадські об’єднання” ^[317];
- Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” ^[318];
- Закон України “Про інформацію” ^[319];

³¹⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³¹⁵ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 39. — Ст. 351.

³¹⁶ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 47. — Ст. 256.

³¹⁷ Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 1. — Ст. 1.

³¹⁸ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — № 45. — Ст. 397.

³¹⁹ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 48. — Ст. 650.

- Закон України “Про доступ до публічної інформації” [320];
- Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” [321];
- Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [322];
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [323];
- Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [324] та ін.

Наведений перелік нормативно-правових актів, у яких закріплені загальні юридичні гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю, не є вичерпним. В усіх наведених нормативних актах закріплюється обов’язок держави в особі державних органів сприяти здійсненню громадського контролю відповідними суб’єктами, гарантується вільне здійснення тако-

³²⁰ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

³²¹ *Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні*: Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1993. — № 1. — Ст. 1.

³²² *Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації*: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 49. — Ст. 299.

³²³ *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*: Постанова Кабінету Міністрів від 03.11.2010 № 996. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

³²⁴ *Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади*: Постанова Кабінету Міністрів від 05.11.2008 № 976. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

го контролю та негативні наслідки за недопущення його здійснення. Гарантується право суб'єктів громадського контролю на отримання необхідної інформації від органів державної влади, в тому числі і правоохоронних органів, право на звернення, право на своєчасний розгляд та відповідь на звернення та інші можливості, які є тими фундаментальними умовами, без яких громадський контроль не може здійснюватись у принципі.

Проте специфіка сфери, де здійснюється громадський контроль, зумовлює прийняття спеціальних нормативно-правових актів, у яких закріплені юридичні гарантії громадського контролю саме за такою специфічною сферою управлінської діяльності, як правоохоронна діяльність. До них можна віднести:

- Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [325]. У цьому законі громадському контролю присвячено окремий розділ під назвою “Громадський контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. Закон визначає такі юридичні гарантії здійснення громадського контролю, які полягають у можливості запитувати та отримувати інформацію; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм; брати участь у громадських дискусіях; знайомитися з умовами служби, життя і побуту військово-службовців тощо. На жаль, відповідальності за ненадання підконтрольними суб'єктами таких можливостей відповідальності не встановлено;
- Кримінально-виконавчий кодекс України [326], який встановлює можливість участі громадськості у процесі вико-

³²⁵ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

³²⁶ *Кримінально-виконавчий кодекс України*: Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 3–4. — Ст. 21.

нання кримінальних покарань, а також у передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань;

- Наказ Міністерства юстиції України “Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань” [327]. Цей наказ встановлює обов’язок Громадської ради щодо організації громадських обговорень основних проблем у сфері реалізації державної політики у сфері виконання покарань, проведення наукових конференцій, семінарів, нарад тощо;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах” [328]. Згідно з Постановою спостережні комісії є головним суб’єктом здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання. Нормативний акт передбачає чимало правових гарантій функціонування громадського контролю, серед яких: право відвідувати установи виконання покарань, вивчати стан матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення засуджених осіб, умови їх праці та навчання, стан організації соціально-виховної роботи; проводити особистий прийом засуджених осіб, розглядати їх звернення та приймати за результатами розгляду відповідні рішення тощо [329];

³²⁷ *Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань*: Наказ Міністерства юстиції України від 05.06.2006 № 46/5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0046323-06>

³²⁸ *Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах*: Постанова Кабінету Міністрів України № 429 від 01.04.2004 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>

³²⁹ Там само.

- Закон України “Про Службу безпеки України” гарантує право громадськості України на інформування через засоби масової інформації та в інших формах у визначеному законодавством порядку про діяльність Служби безпеки України [330];
- Закон України “Про прокуратуру” [331] та інші. На сьогодні маємо ситуацію, коли чинними є обидва закони. В новому законі нічого кардинально нового не з’явилося: “Органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації” [332]. Наголошується лише на тому, що інформування суспільства має відбуватися через загальнодержавні та місцеві друковані засоби масової інформації, офіційні веб-сайти органів прокуратури.

Проаналізувавши норми вказаних законів та підзаконних нормативних актів, ми дійшли висновку, що норми права, у яких закріплені юридичні гарантії здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, переважно є просто дублюванням положень, що містяться в законах, які ми визначили як загальні. Безперечно, у деяких з них встановлені певні особливості закріплення та реалізації юридичних гарантій, однак і вони мають декларативний характер. Тому варто погодитись з позицією, яка на сьогодні є домінуючою в науці адміністративного права, про необхідність прийняття спеціального закону про громадський контроль, у якому були б враховані особливості його здійснення у правоохоронній діяльності. Існує необхідність удосконалення законодавства в цій сфері шляхом систематизації того нормативного матеріалу, що стосується здійснення громадського контролю за правоохорон-

³³⁰ *Про Службу безпеки України*: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 27. — Ст. 382.

³³¹ *Про прокуратуру*: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 2–3. — Ст. 12.

³³² Там само.

ною діяльністю із закріпленням реальних юридичних гарантій здійснення такого контролю, оскільки зараз існує проблема реалізації прав суб'єктів громадського контролю, що містяться в чинному законодавстві.

Так, яскравим прикладом перешкоджання реалізації суб'єктами громадського контролю своїх прав є масове порушення кримінально-виконавчого законодавства підконтрольними суб'єктами. Згідно з ч. 2 ст. 25 КВК [333] функція громадського контролю за діяльністю установ виконання покарань покладена на спостережні комісії, які діють відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах” [334]. Аналіз вказаних норм свідчить про те, що правом здійснювати громадський контроль за діяльністю органів і установ виконання покарань наділені виключно спостережні комісії, що має наслідком виняткову важливість їх ефективної діяльності у сфері розбудови демократичного і громадянського суспільства в Україні. Однак, попри важливість та значущість таких суб'єктів громадського контролю, на практиці їх діяльність характеризується формальним характером і виконанням не властивих для дієвого громадського контролю функцій, які полягають, зокрема, у погодженні різного роду документації від адміністрацій виправних закладів, наданні допомоги установам виконання покарань і звільненим особам. А от у випадках виявлення спостережною комісією недоліків у діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби та винесення відповідного рішення про їх усунення виконання такого рішення для установ або органів виконання покарань не

³³³ *Кримінально-виконавчий кодекс* України: Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 3–4. — Ст. 21.

³³⁴ *Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах*: Постанова Кабінету Міністрів України № 429 від 01.04.2004 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>

є обов'язковим, оскільки така вимога не закріплена у чинному законодавстві. Ще одним підтвердженням фактичної бездіяльності спостережних комісій є відсутність інформації про виявлення випадків порушення прав і свобод ув'язнених за сприянням чи за ініціативою представників цих комісій. Більше того, нічого невідомо про ситуації безпосереднього втручання саме спостережних комісій у діяльність органів пенітенціарної системи як чинників громадського контролю, які б призвели до відновлення порушених прав засуджених. Тому відсутність дійсної картини фактичної діяльності спостережних комісій унеможлиблює оцінку їх ефективності.

Однією з гарантій діяльності спостережних комісій як суб'єктів громадського контролю є регламентоване кількісне представництво громадських організацій та окремих громадян у складі комісії, яке має становити не менш як половину. Попри таке доволі демократичне законодавче положення, спостережні комісії все ще залишаються надто слабким механізмом захисту прав ув'язнених. Причиною цього є неналежне співвідношення громадськості та представників органів державної влади у складі комісії, яких, зазвичай, більше. Ще однією причиною є незацікавленість в участі у роботі спостережних комісій громадських організацій. Часто організації, що входять до спостережних комісій, не мають належного досвіду роботи в пенітенціарній сфері або у сфері реформування кримінальної юстиції. Здебільшого це профспілки колишніх працівників державних органів, організації ветеранів Великої вітчизняної війни або війни в Афганістані, представники вуличних комітетів, постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи, духовенство [³³⁵, с. 20]. Ситуацію неналежного співвідношення держави та громадянського суспільства у складі комісій може бути виправлено шляхом скорочення кількості членів комісії — представників держави, що своїм наслідком також буде

³³⁵ *Дотримання прав ув'язнених в Україні-2012. Доповідь.* — “Донецький Меморіал”. — Донецьк, 2013. — 32 с.

мати скорочення кількості відмов працівників державних органів бажаним представникам громадськості у включенні до складу комісії. Не поодинокими також є випадки, коли члени комісії навіть не знайомі між собою, а тому не мають ніякої контактної інформації про своїх колег. Наслідком такої ситуації є неможливість організації оперативних групових візитів до установ виконання покарань у разі необхідності.

Практика здійснення громадського контролю свідчить про наявність випадків неправомірної відмови у проведенні спілкування представників спостережних комісій із засудженими. Така практика не може визнаватися законною у зв'язку з існуванням п. 6 “Положення про спостережні комісії” [336], згідно з яким члени спостережної комісії отримують не побачення із засудженими, а проводять їх особистий прийом. Свого часу з метою обмеження доступу до установ представників громадськості Державний Департамент України з питань виконання покарань видав Наказ № 3/4–2329 від 30.05.2007 р., який встановлював часові обмеження їх перебування в установах виконання покарань кількома годинами на тиждень — тільки по суботах та неділях у суворо визначений час за попереднім дозволом. Генеральною прокуратурою України такий наказ було визнано незаконним і його було скасовано [337, с. 15]. Хоча такий акт був виданий вже досить давно, він тим не менше і сьогодні є актуальним, оскільки відображає настрої керівництва установ і органів пенітенціарної служби, які полягають у створенні повної ізоляції установ і органів відбування покарань від громадськості. Навіть сьогодні поведінка керівництва пенітенціарних органів свідчить про впевненість у своїй всюдозволеності та безконтрольності.

³³⁶ *Положення про спостережні комісії*, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 1042) // Офіційний вісник України від 16.04.2004. — 2004. — № 13. — С. 102. — Ст. 905.

³³⁷ *Огляд повідомлень щодо порушень прав людини в кримінально-виконавчій системі України в 2007–2009 рр.* — Харків: Права людини, 2011. — 336 с.

Коли ж все-таки спостережні комісії потрапляють до установ закритого типу, то в більшості випадків адміністрація, всупереч закріпленим вимогам, здійснює супровід членів спостережних комісій по установі кількома представниками підконтрольного об'єкта. Члени пенітенціарного відділу Благодійної організації “Світло надії” звертають увагу на те, що представники адміністрації, які здійснюють супровід групи під час відвідування, перебували в постійній близькості, що не давало змоги в повному обсязі забезпечити реалізацію норми ч. 3 ст. 24 КВК України [³³⁸] щодо спілкування з будь-якими засудженими (в тому числі на умовах анонімності). Такі дії усно пояснювались нібито потребою в забезпеченні безпеки, натомість склалося враження, що єдиною підставою для цього було бажання адміністрації не дозволити отримати інформацію негативного характеру від засуджених [³³⁹, с. 9]. Справді, представники міжнародних комісій та моніторингових груп у сфері дотримання прав ув'язнених неодноразово наголошували на тому факті, що серед керівництва пенітенціарних органів і установ діє негласне правило недопущення витоку будь-якої негативної інформації про brutальне порушення прав засуджених, побиття, фізичне реагування на голодування, протести.

Насправді випадків фактичного недопущення суб'єктів громадського контролю до здійснення перевірки дотримання прав та законних інтересів осіб під час здійснення правоохоронної діяльності є набагато більше, ніж ми змогли висвітлити у своїй роботі. Формальне закріплення юридичних гарантій здійснення такого контролю у сфері правоохоронної діяльнос-

³³⁸ Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 3–4. — Ст. 21.

³³⁹ *Стан забезпечення прав і свобод засуджених в установах виконання покарань: результати моніторингу спостережних комісій.* — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lightofhope.com.ua/sites/default/files/stan_zabezpechennya_prav_ta_svobod_gromadyan-rezultaty_monitoryngu_spostereznyh_komisiy.pdf

ті у правових нормах зовсім не свідчить про їх реальне виконання належними суб'єктами. На жаль, в Україні і досі не зроблені дієві механізми реалізації законодавчо закріплених прав суб'єктів громадського контролю, а тому ця проблема потребує подальшого дослідження та вивчення.

Хочемо зробити свій внесок у вирішення зазначеного питання шляхом здійснення наукового обґрунтування запровадження відповідальності працівників правоохоронних органів за недопущення та перешкоджання здійсненню громадського контролю. Слід зауважити, що норм-гарантій, які підкріплені спеціальними санкціями на випадок їх порушення, в законодавстві України про громадський контроль небагато. Так, ст. 212–3 Кодексу України про адміністративні порушення^[340] передбачає адміністративну відповідальність для тих посадових і службових осіб органів державної влади, зокрема і правоохоронних органів, які порушують право на інформацію та права на звернення, що виражається у неоприлюдненні інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до законів України; необґрунтованому віднесенні інформації до інформації з обмеженим доступом, ненаданні відповіді на запит на інформацію та ін. Інших санкцій ні адміністративним, ні кримінальним законодавством не передбачено. Безперечно, наведена норма не може охопити всього спектра порушень, які можуть виникати у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю, хоча її закріплення в законодавстві можна розглядати як перший крок до позитивних змін у цій сфері.

Враховуючи те, що майже всі порушення у сфері громадського контролю вчиняються винними під час виконання своїх службово-трудоових обов'язків, тому, на наш погляд, слід чіткіше сформулювати та закріпити заходи дисциплінарної відповідальності, зокрема передбачити негативні наслідки за перешкоджан-

³⁴⁰ Кодекс України про адміністративні порушення: Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51. — Ст. 1122.

ня або втручання в роботу суб'єктів громадського контролю у вигляді догани або звільнення з посади. Запровадження дисциплінарної відповідальності для осіб, які перешкоджають здійсненню громадського контролю, на нашу думку, є найефективнішим засобом впливу на винних, оскільки страх перед можливою втратою основного засобу для існування стимулюватиме працівників органів правопорядку належно виконувати норми чинного законодавства про громадський контроль.

Ми переконані, що створення норм, у яких би були закріплені санкції за перешкоджання суб'єктам громадського контролю в їх законній діяльності, за переслідування суб'єкта громадського контролю у зв'язку з його участю в організації та здійсненні громадського контролю, недопущення здійснення такого контролю сприяли б заповненню існуючих прогалин у законодавстві. Вважаємо, що ефективним способом вирішення цієї проблеми є прийняття таких законодавчих актів, як: 1) Закон України “Про громадський контроль”, у якому б містилися загальні положення стосовно здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, де були б систематизовані принципи та завдання такої діяльності, визначені суб'єкти та об'єкти контролю і встановлена відповідальність за порушення законодавства у сфері громадського контролю; 2) а також Закон України “Про громадський контроль за правоохоронною діяльністю”, в якому була б відображена специфіка здійснення громадського контролю за такою особливою сферою управлінської діяльності, як правоохоронна діяльність. Необхідність приділення підвищеної уваги питанню встановлення відповідальності за порушення норм-гарантій, що стосуються громадського контролю за правоохоронною діяльністю, можна пояснити також і тим, що не підкріплені санкціями юридичні гарантії не здатні належним чином виконати основне своє завдання — забезпечити реалізацію законних прав та інтересів осіб.

Попри необхідність оновлення та вдосконалення законодавства України, що стосується відповідальності за перешко-

джання та недопущення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, не менш важливим також залишається питання підвищення рівня активності суспільства у вирішенні вказаних проблем, оскільки небайдужість та зацікавленість громадськості до питань порушень прав людини працівниками правоохоронних органів, виявлення винних осіб і їх покарання можуть суттєво змінити ситуацію на краще. Одним із способів залучення ширшого кола учасників до здійснення громадського контролю є журналістські розслідування, які є, на нашу думку, чи не найефективнішою формою громадського контролю.

Головна мета журналістських розслідувань у сфері правоохоронної діяльності — привернення уваги громадськості, органів влади і вищих посадових осіб на факти порушення прав і свобод людини правоохоронними органами. Наслідками проведення журналістських розслідувань, які ініціюються як за зверненнями громадян, так і особисто ЗМІ, є поява критичних матеріалів про діяльність органів правопорядку. Поява саме таких матеріалів може вважатися надійним джерелом інформації про справжній стан речей у діяльності правоохоронних органів, тому сьогодні існує потреба у забезпеченні вільного доступу журналістів до інформації про діяльність підконтрольних органів, наданні можливості проведення власного дослідження та аналізу діяльності органів правопорядку, наданні їй об'єктивної оцінки, впровадженні дієвого механізму реагування правоохоронних органів на появу критичної інформації. В обґрунтування доцільності запровадження такої форми юридичних гарантій функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю, як журналістські розслідування, хочемо навести такі аргументи:

1. Журналістські розслідування звертаються до дослідження невивченої, проте суспільно важливої теми. І в цьому сенсі розслідування за своїм змістом є оригінальними.
2. Об'єкт розслідування — проблеми, які є важливими для суспільства.

3. Проблематика розслідування лежить у сфері кримінальної або адміністративної сфери, оскільки наслідком проведення розслідувань нерідко є викриття злочинів або ж проступків.
4. Здійснюється журналістами-професіоналами.
5. Журналістські розслідування закінчуються публікацією фактів, які зацікавлені особи намагаються сховати від громадськості і які свідчать про порушення прав людини працівниками саме правоохоронних органів.

Як бачимо, журналістські розслідування мають важливе значення для попередження і виявлення злочинів і проступків, які вчиняються посадовими і службовими особами органів правопорядку, вони привертають увагу суспільства до проблем порушення прав і законних інтересів людини і громадянина, формують певний рівень довіри населення до правоохоронних органів та їх діяльності. Працівникам органів правопорядку слід враховувати роль та значення такої форми громадського контролю, аналізувати наслідки здійснення таких розслідувань та впроваджувати їх у свою діяльність задля підвищення її ефективності.

Отже, підбиваючи підсумки дослідження юридичних гарантій функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід зазначити, що сутність поняття юридичних гарантій громадського контролю за правоохоронною діяльністю на цей час ще не є достатньо розробленою ні в сучасній науці адміністративного права, ні в загальній теорії права, що однозначно негативно відображається на його розумінні і, відповідно, використанні. Ми спробували сформулювати власну дефініцію цього поняття і, на нашу думку, юридичні гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю означають системну сукупність відображених у нормативно-правових актах, які приймаються уповноваженими на те державними органами, засобів, способів та умов, які регламентують та іншим чином забезпечують діяльність інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю) у сфері активного спостереження такими кон-

тролюючими суб'єктами за діяльністю спеціалізованих органів державної влади щодо забезпечення ними охорони прав і свобод громадян, законності та правопорядку. Ми встановили, що в Україні діють чимало нормативно-правових актів різної юридичної сили у сфері громадського контролю, проте більшість з них позбавлена реального, дієвого механізму реалізації норм, що в них закріплені, тому вбачаємо нагальну необхідність у прийнятті спеціальних, вузькопрофільних законів про громадський контроль та громадський контроль за правоохоронною діяльністю, що сприятиме заповненню прогалин, а також покращенню розуміння механізму його здійснення, а значить і появі реальних суспільно значущих результатів. Попри законодавче закріплення норм-гарантій для суб'єктів громадського контролю, стан їх реалізації однозначно бажає кращого, що пов'язано з декларативним характером більшості з них. Ми також встановили, що на сьогодні для працівників правоохоронних органів, які порушують вимоги законодавства і перешкоджають здійсненню громадського контролю, відсутні чіткі норми, які встановлюють відповідальність за такі діяння. Фактично існує лише адміністративна і дисциплінарна відповідальність, яка, як показує практика, не здатна ефективно боротися з випадками порушення прав та інтересів людини посадовими особами правоохоронних органів. Таким чином, ми дійшли висновку про необхідність удосконалення цього аспекту громадського контролю. Ми також довели потребу у запровадженні такої форми юридичних гарантій функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю, як журналістські розслідування. На наш погляд, така форма громадського контролю є найефективнішою, оскільки об'єктивно і точно відображає справжній стан дотримання прав і свобод людини працівниками органів правопорядку, результати розслідувань завжди є публічними, що має своїм наслідком широку обізнаність населення про порушення, що, в свою чергу, змушує керівництво держави реагувати на такі випадки з метою недопущення свавілля та безпорядків у державі.

СУБ'ЄКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

3.1. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю: поняття й ознаки

Співпраця правоохоронних органів з громадськістю є важливою умовою задля їх ефективної та якісної діяльності, що відповідає чинному законодавству. Світовий досвід роботи правоохоронних органів доводить, що така взаємодія є ефективною та продуктивною в умовах сьогодення.

Тому вважаємо за необхідне переглянути доктринальні положення щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю та вирізнити характерні особливості досліджуваного поняття.

Оскільки питання визначення понятійно-категоріального апарату адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю є малодослідженим, вважаємо доречним насамперед розглянути підходи до визначення загального адміністративно-правового статусу громадянина.

В юридичній енциклопедії поняття “правовий статус” — (лат. status — становище) визначено як “сукупність прав і обов’язків фізичних та юридичних осіб”. Правовий статус визначається як система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов’язків суб’єкта суспільних відносин [³⁴¹, с. 95]. Зокрема, варто заува-

³⁴¹ *Панчишин А. В.* Поняття, ознаки та структура категорії “правовий статус” / *А. В. Панчишин* // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 95–98.

жити, що правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що встановлює ступінь взаємодії держави, суспільства й особи, а й забезпечує нормальну життєдіяльність соціального середовища [³⁴², с. 95].

Варто зазначити, що статус являє собою правовий стан юридичних і фізичних осіб, суб'єктів господарської діяльності, що характеризується і визначається її організаційно-правовою формою, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами та обов'язками, відповідальністю і повноваженнями, що впливають із законодавчих і нормативних актів [³⁴³, с. 148]. У цілому варто погодитися з позицією науковця щодо загально-теоретичного визначення поняття “статус”. Такий підхід характеризує основні аспекти правового статусу, а саме: наявність певного правового становища і юридичне обґрунтування наявності такого становища.

Правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечує нормальну життєдіяльність соціального середовища, а й характеризує реальну взаємодію держави та особи [³⁴⁴, с. 39]. Правовий статус є системою законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [³⁴⁵, с. 366].

Більше того, слід зауважити, що правовий статус є багато-аспектною категорією, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовід-

³⁴² *Панчишин А. В.* Поняття, ознаки та структура категорії “правовий статус” / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 95–98.

³⁴³ *Шляхтун П. П.* Конституційне право України: підручник / П. П. Шляхтун. — К.: “Освіта України”, КНТ, 2008. — 592 с.

³⁴⁴ *Зайчук О. В.* Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко // Київ: Юрінком Інтер, 2006. — 317 с.

³⁴⁵ *Теорія держави і права: Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко.* — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 688 с.

носин: держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне становище їх у системі різноманітних суспільних відносин; по-третє, правовий статус не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; по-четверте, категорія “правовий статус” визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення [³⁴⁶, с. 549].

В. К. Колпаков та І. В. Новицький підтримують думку, що кожен суб'єкт у системі громадських відносин займає певне положення, тобто займає певний статус. Термін “статус” походить від латинського “status” і означає стан, положення, позицію у будь-якій структурі, системі [³⁴⁷, с. 426; ³⁴⁸ с. 342]. Статус необхідно розглядати як якісну характеристику суб'єкта, яка свідчить про наявність у його носія певних можливостей, прав, привілеїв і обов'язків.

Залежно від сфери діяльності суб'єкта і від того, якими нормами визначається його положення в певній ієрархічній системі, статус суб'єкта може бути: правовий, професійний, соціально-побутовий, культурний тощо.

Хоча категорія правового статусу і виникла як така, що характеризує юридичний стан людини (фізичної особи), очевидно, що правовий статус мають і інші суб'єкти права, як, скажімо, об'єднання громадян, у тому числі політичні партії. Адже саме це розкриває таку важливу ознаку права, як універсальність, хоча головною метою права є регулювання

³⁴⁶ *Теория государства и права: учебник для вузов* / В. М. Корельский, В. Д. Перевалова. — М.: НОРМА-ИНФРА, 2002. — 616 с.

³⁴⁷ *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.

³⁴⁸ *Новицкий И. В.* Римское право / И. Б. Новицкий. — 6-е изд., стереот. — М., 1998. — 245 с.

міжлюдських стосунків [³⁴⁹, с. 36]. Здійснюючи регулятивний вплив на певні громадські відносини, право надає їм юридичної (правової) форми, яка характеризується наявністю стійких зв'язків між правовими елементами, а також між правом і неправовими соціальними явищами, враховуючи їх важливість для суспільства, що потребує правової регламентації з боку держави.

Спираючись на поняття правового статусу, вважаємо, що певний стан учасника громадських стосунків врегульований відповідними нормами права і характеризується наявністю у нього комплексу юридичних прав і обов'язків — це правовий статус суб'єкта. Саме права, обов'язки і свободи в сукупності й утворюють правовий статус [³⁵⁰, с. 225], який, у свою чергу, відбиває особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії і стан законності.

Правовий статус визначає стандарти можливої і необхідної поведінки, що забезпечує нормальну життєдіяльність у соціальному середовищі [³⁵¹]. Він також є специфічним індикатором, який відображає реальний стан взаємодії держави з іншими суб'єктами права.

Водночас В. С. Нерсисянц пропонує досить подібну до попередньої класифікацію ознак правового статусу:

- універсальність, оскільки вона властива всім суб'єктам права. Проте така універсальність зовсім не свідчить про подібність правового статусу усіх суб'єктів права, адже права, обов'язки і свободи, які в сукупності і утворюють

³⁴⁹ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. — М.: Статут, 1998. — 353 с.

³⁵⁰ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.

³⁵¹ Зайчук О. В. Теорія держави і права / О. В. Зайчук, П. М. Оніщенко // Академічний курс: підручник. — Київ: Юрінком Інтер, 2006. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_ldp/part2/402.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_ldp/part2/402.htm)

правовий статус [³⁵², с. 225], можуть різнитися залежно від категорії осіб;

- у своєму складі містить права, свободи та обов'язки, що є характерними їм, та відповідальність, яка настає у випадку порушення вимог правових норм, що визначають правовий статус особи. Так, В. Б. Авер'янов зазначав, що адміністративно-правовий статус охоплює комплекс конкретно певних суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою придбання особою, наприклад, адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [³⁵³, с. 117];
- нормативність, оскільки правовий статус визначається виключно відповідно до норм чинного законодавства;
- надає характеристику реального положення суб'єкта в системі громадських стосунків, що відповідають цим положенням особливості.

Також варто наголосити, що термін “правовий статус” вживається переважно при характеристиці таких категорій, як людина, громадянин, іноземець, особа без громадянства, державний службовець, які є фізичними особами. Щодо юридичних осіб (у тому числі й органів місцевого самоврядування), то у більшості випадків вживається термін “компетенція” [³⁵⁴, с. 348]. Однак таку думку вважають необґрунтованою, оскіль-

³⁵² *Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.*

³⁵³ *Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Том I. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. — К.: Юридична думка, 2004. — 584 с.*

³⁵⁴ *Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и ф-тов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — М.: Норма, 1997. — 570 с.*

ки компетенція є лише одним з елементів правового статусу юридичної особи [³⁵⁵, с. 89].

І. П. Голосніченко визначає, що зміст адміністративно-правового статусу фізичної особи, у тому числі громадянина України, становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, а також гарантії цих прав і обов'язків [³⁵⁶, с. 25]. Тобто адміністративно-правовий статус — це закріплені адміністративним законодавством права та обов'язки. Таке визначення, на нашу думку, є дуже лаконічним, проте містить у собі достатньо чіткі формулювання щодо основних аспектів адміністративно-правового статусу громадян.

Ю. П. Битяк детальніше визначає адміністративно-правовий статус громадянина. Відповідно до позиції вченого адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність. Адміністративна правоздатність — це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження людини. Її обсяг встановлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Адміністративна дієздатність — це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [³⁵⁷]. Така повна характеристика досліджуваного по-

³⁵⁵ Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування / О. М. Алтуніна // Право і безпека. — 2010. — № 4(36). — С. 89–92.

³⁵⁶ *Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник* / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2005. — 232 с.

³⁵⁷ Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm

няття є не зовсім доречною. Однак варто зауважити, що в цілому такий підхід до теоретичного осмислення цієї категорії є позитивним та має бути нами врахований при вирішенні авторського поняття, а саме “адміністративно-правовий статус суб’єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю”.

А. М. Подоляка адміністративно-правовий статус посади керівника органу виконавчої влади розкриває як поняття, зміст якого завжди полягає в сукупності нормативно визначених прав та обов’язків, характеризується специфічним обов’язком нести відповідальність у зв’язку з виконанням своїх повноважень та становищем посади керівника в системі управління [358, с. 10]. На думку Ю. Старілова, адміністративно-правовий статус юридичної особи характеризується найчастіше сукупністю передбачених законами, підзаконними нормативно-правовими актами та установчими документами прав і обов’язків юридичної особи у сфері державного управління, а також адміністративною відповідальністю юридичної особи [359, с. 40].

С. В. Шестаков під адміністративно-правовим статусом працівника міліції розуміє правову категорію, що характеризує його місце в системі суспільного розподілу праці, визначає межі діяльності працівника щодо інших суб’єктів правовідносин, врегульованих адміністративно-правовими нормами [360, с. 13]. Як впливає з наведеного, основою щодо відмінностей у визначенні поняття адміністративно-правового статусу є саме елементи,

³⁵⁸ Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А. М. Подоляка; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2004. — 19 с.

³⁵⁹ Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старілов. — М.: Норма, 2002. — 728 с.

³⁶⁰ Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; Інформаційне право” / Я. В. Журавель; Київ, ін-т законодавства Верховної Ради. — К., 2008. — 18 с.

які складають той чи інших зміст визначення цього поняття або, по-іншому, ознаки. Беззаперечно, до елементів адміністративно-правового статусу більшість авторів відносить права та обов'язки, правомочність. У багатьох визначеннях у якості одного зі складових понять адміністративно-правового статусу передбачено відповідальність. При визначенні адміністративно-правового статусу владних суб'єктів застосовують такі категорії, як мета, завдання, компетенція, функції тощо.

За В. С. Четвериковим, адміністративно-правовий статус громадянина являє собою комплекс прав та обов'язків, державних гарантій здійснення таких прав і обов'язків, а також забезпечення юридичними способами і засобами їх захисту [³⁶¹, с. 96]. Тобто науковець включає до складу адміністративно-правового статусу громадянина не лише права та обов'язки, а й заходи, направлені на захист зазначених прав. Цей підхід вбачається нами найбільш доречним та таким, який варто взяти за основу при формуванні власного визначення щодо суб'єктів громадського контролю.

А. М. Авторгов до адміністративно-правового статусу державного виконавця включає такі елементи: правосуб'єктність, обов'язки та права, компетенцію, юридичну відповідальність [³⁶², с. 11]. О. В. Дідич адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами розкриває як сукупність їх правосуб'єктності, юридичних прав, обов'язків і законних інтересів, а також гарантії їх реалізації у галузі адміністративних правовідносин [³⁶³, с. 11]. Я. В. Журавель до статусу посадової

³⁶¹ Четвериков В. С. Административное право. Серия “Высшее образование” / В. С. Четвериков. — Ростов-на-Дону: Феникс, 204. — 512 с.

³⁶² Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А. М. Авторгов; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2008. — 17 с.

³⁶³ Дідич О. В. Адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; Інформаційне право” / О. В. Дідич; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2004. — 19 с.

особи податкової міліції відносить завдання, функції, права й обов'язки, а також специфіку діяльності органу (підрозділу), у якому посадова особа проходить службу [³⁶⁴, с. 16]. Л. В. Крупнова до складу статусу працівника державної виконавчої служби відносить права, обов'язки та відповідальність, закріплені нормами адміністративного права [³⁶⁵, с. 9].

М. В. Вітрук вважає, що адміністративно-правовий статус являє собою сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [³⁶⁶, с. 147]. В. І. Новосолов пропонує виділяти у структурі адміністративно-правового статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки та право-обов'язки [³⁶⁷, с. 87].

В. М. Горшенев характеризує його через адміністративно-правовий статус права, свободи, юридичні обов'язки та юридичну відповідальність [³⁶⁸, с. 53]. В. В. Зуй вважає, що він має охоплювати обов'язки, права, гарантії діяльності і юридичну відповідальність [³⁶⁹, с. 107]. Інша частина науковців детально

³⁶⁴ Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Я. В. Журавель; Київ, Ін-т законодавства Верховної Ради. — К., 2008. — 18 с.

³⁶⁵ Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Л. В. Крупнова; Нац. ун-т державної податкової служби. — Ірпінь, 2008. — 18 с.

³⁶⁶ Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. — М., 1979. — 229 с.

³⁶⁷ Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. — 216 с.

³⁶⁸ Горшенев В. М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977 г. / В. М. Горшенев // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. — С. 51–58.

³⁶⁹ Зуй В. В. Адміністративно-правовий статус громадян в Україні / В. В. Зуй // Правова держава Україна: Проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доп. та наук. повід. респ. н-пр. конфер. 9–11 лист. 1995. — Х., 1995. — С. 107–108.

розглядає зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію.

Як бачимо, не дивлячись на досить широкий спектр поглядів, майже всі вчені вирізняють у складі адміністративно-правового статусу особи права та обов'язки, а відносно решти елементів їх позиції різняться. Проте відносини між особою та іншими суб'єктами обмежені адміністративно-правовим регулюванням — вони виникають, закріплюються і розвиваються за допомогою використання норм адміністративного права та у межах відносин, у яких одним із суб'єктів є орган публічної влади.

Отже, враховуючи наведені положення та у зв'язку з відсутністю аналогічних визначень цього поняття, пропонуємо тлумачити адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю як сукупність прав, обов'язків, законних інтересів громадян, організацій, що представляють їх інтереси, представників депутатів тощо, які гарантуються державою та здійснюються у сфері моніторингу та оцінки діяльності правоохоронних органів.

Оскільки серед науковців немає розбіжностей щодо таких структурних елементів, як права та обов'язки, зупинимося на них детальніше. В адміністративному праві здатність особи бути носієм юридичних прав і обов'язків називається адміністративною правосуб'єктністю, яка містить два компоненти — правоздатність та дієздатність.

Розрізняють три види правосуб'єктності — загальну (здатність бути суб'єктом права взагалі), галузеву (здатність бути суб'єктом права відповідної галузі права) та спеціальну (здатність бути суб'єктом права відповідної групи суспільних відносин у межах конкретної галузі права) [³⁷⁰, с. 125–128]. Відповідно адміністративна правосуб'єктність відноситься до галузевого виду.

³⁷⁰ *Общая теория права и государства: учебник* / под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юрист, 2001. — 520 с.

Правоздатність як самостійна категорія є вираженням абстрактної можливості особи бути носієм прав і обов'язків. Це пов'язано з тим, що правоздатність є юридично значущою властивістю, її не можна визначити через чітко визначену сукупність прав, якими особа наділена законодавством, тому що обсяг цих прав у різний час є різним. При цьому можливість особи мати права і бути носієм обов'язків є постійною і неперушною її якістю [³⁷¹, с. 59].

Правоздатність особи також може виступати у вигляді як загальної, так і галузевої правоздатності. Саме до галузевої правоздатності відноситься й адміністративна правоздатність — закріплена нормами права здатність особи вступати в адміністративно-правові відносини. Вона є основою адміністративної дієздатності. До особливостей адміністративної правоздатності слід віднести те, що вона: 1) регулюється нормами адміністративного права; 2) її змістом є регулювання відносин індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративного права виключно із суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративна дієздатність особи визначається як її здатність самостійно нести і виконувати покладені на неї адміністративно-правові обов'язки, набувати своїми діями права і приймати обов'язки, передбачені нормами адміністративного права; визнана за нею здатність своїми особистими діями здійснювати, набувати права і виконувати покладені обов'язки адміністративного характеру [³⁷², с. 84]. У різних суб'єктів адміністративного права адміністративна дієздатність виникає по-різному: у фізичних осіб з моменту народження, а в юридичних — з моменту створення. До її елементів відносять: 1) здатність особи самостійно здійснювати, реалізо-

³⁷¹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М.: Юрид. лит., 1964. — 158 с.

³⁷² Административное право Российской Федерации: учеб. пособие / А. П. Алексин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. — М.: Зерцало, 2009. — Ч. 1. — 528 с.

увати належні їй права; 2) реалізовувати належну їй компетенцію та приймати правові акти управління; 3) застосовувати заходи адміністративного примусу; 4) визнавати, гарантувати та захищати права і свободи громадян; 5) нести юридичну відповідальність за заподіяну шкоду.

Права в галузі адміністративного права являють собою вид суб'єктивних прав громадян. Найбільш глибоко питання суб'єктивного права в загальній теорії права були досліджені М. І. Матузовим, який, спираючись на категорії можливості дії, вимоги і захисту, визначив суб'єктивне право як утворювану і гарантовану державою через норми об'єктивного права особливу юридичну можливість діяти, що дозволяє суб'єкту як носію цієї можливості поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися в разі потреби до компетентних органів держави за захистом з метою задоволення особистих інтересів і потреб, що не суперечать суспільним [³⁷³, с. 145].

Наступним етапом є дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю у загальному розумінні.

Розглянемо адміністративно-правовий статус суб'єктів організації громадського контролю відповідно до такої класифікації:

1. Фізичні особи.

Згідно зі ст. 24 Цивільного кодексу [³⁷⁴] людина як учасник цивільних відносин вважається фізичною особою. Вона наділена правоздатністю — можливістю мати права та обов'язки. Відповідно до Конституції України [³⁷⁵], Законів України “Про

³⁷³ Матузов Н. И. Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — 292 с.

³⁷⁴ Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

³⁷⁵ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

громадянство” [376], “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” [377] всю спільність фізичних осіб, що перебувають на території України, доцільно поділити на три основні групи: 1) громадяни; 2) іноземці; 3) особи без громадянства.

Найбільший обсяг прав та найбільшу можливість у вчиненні реального громадського тиску на державно-владні інституції має перша категорія. Громадяни України наділені максимальною не забороненою можливістю громадського контролю. Однак іноземці та особи без громадянства теж мають відповідні повноваження. Це право закріплене у ч. 1 ст. 3 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, де зазначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов’язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [378]. Окрім того, як зазначає І. О. Сківський, можливість іноземців та осіб без громадянства брати участь у здійсненні громадського контролю впливає з положень Конституції України, чимала кількість статей якої, що закріплюють права та свободи фізичних осіб, сформульована з використанням слів “кожен”, “кожна”, “кожному”. Зазначені слова, залежно від контексту, охоплюють усіх фізичних осіб, надаючи, як наслідок, будь-якій людині можливість користуватися тим або іншим правом або реалізовувати ту або іншу свободу [379]. Але варто зазначити, що відповідно до змісту ст. 26 Конституції України

³⁷⁶ *Про громадянство* України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.

³⁷⁷ *Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 19–20. — Ст. 179.

³⁷⁸ Там само.

³⁷⁹ *Сківський І. О.* До питання про систему суб’єктів громадського контролю в Україні / І. О. Сківський. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Skivirskyi%20I.O.pdf

для іноземців та осіб без громадянства Конституція України, закони, міжнародні договори можуть забороняти здійснювати певну діяльність, що так чи інакше пов'язана із громадським контролем. Це, зокрема, стосується прав щодо: 1) створення та участі у політичній партії (ч. 1 ст. 36 Конституції України); 2) участі у профспілці (ч. 3 ст. 36 Конституції України); 3) права на участь у мирних зібраннях (ч. 1 ст. 39 Конституції України) та деяких інших.

Отже, дослідивши елементи адміністративно-правового статусу особи у сфері організації громадського контролю, можна зробити висновки, що законодавча база України (насамперед Конституція України) де-юре закріпила чимало можливостей для фізичної особи для створення громадського тиску на державні інституції. Разом з тим, здійснюючи громадський контроль, слід пам'ятати про обов'язки дотримання Конституції, законів України та про відповідальність, яка настає за їх порушення.

2. Колективні суб'єкти.

Говорячи про другу групу суб'єктів, яка існує разом із фізичними особами, проаналізувавши наукові підходи, що існують сьогодні з приводу класифікації суб'єктів громадського контролю, мову треба вести саме про колективні суб'єкти. Вже було зазначено, чому недоцільно говорити про юридичні особи.

Щодо колективних суб'єктів організації громадського контролю, то їм притаманні такі ознаки:

- 1) наявність двох і більше осіб, що бажають або здійснюють організацію громадського контролю. Слід зазначити, що не обов'язково всі учасники певного суб'єкта повинні здійснювати відповідний контроль. Здійснення контролю від імені колективного суб'єкта, і якщо хоча б один із них провадитиме таку діяльність, відповідальність лягатиме на весь суб'єкт (один із журналістів веде авторську колонку в газеті);
- 2) спільність мети діяльності учасників суб'єкта. Причому ця єдність не обов'язково має бути постійною чи

основною метою діяльності. Здійснення громадського контролю як мета може бути другорядною чи похідною, однак завдання організації громадського контролю має бути обов'язковим;

- 3) відсутні безпосередні зв'язки зі здійсненням реальних державно-владних повноважень. Адміністративно-правовий зв'язок із державним органом у відносинах здійснення громадського контролю робить неможливим цей “фактор громадськості”. Фактично громадський контроль протиставляється державному, а тому антагоністичність у взаємозв'язках робить неможливою державно-правову “прив'язку” суб'єкта громадського контролю.

Таким чином, до колективних суб'єктів громадського контролю відносимо: 1) громадські об'єднання (професійні спілки хоч і є особливим видом громадських об'єднань, однак де-факто не здійснюють реального громадського контролю, тому немає необхідності виокремлювати профспілки як окремий суб'єкт); 2) політичні партії, що не представлені в органах влади; 3) ЗМІ.

Розглянемо по чергово адміністративно-правовий статус кожного з цих суб'єктів. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань визначається Конституцією України та Законом України “Про громадські об'єднання”³⁸⁰. Стаття 1 цього Закону передбачає, що громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Воно утворюється або як громадська організація, або як громадська спілка. Різниця між ними полягає у статусі учасників: фізичні особи можуть бути членами та засновниками організації, юридичні особи — членами та засновниками спіл-

³⁸⁰ Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 17. — 1 с.

ки. Громадське об'єднання може провадити діяльність зі статусом юридичної особи або без такого. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

Стосовно адміністративно-правового статусу громадської організації:

1. Права громадської організації.

Цей елемент передбачений ст. 21 Закону України “Про громадські об'єднання”. Це, зокрема, такі права: 1) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 2) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 3) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; 4) проводити мирні зібрання; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності; 5) проводити мирні зібрання; 6) здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадські об'єднання, що мають статус юридичної особи, мають додаткові права: 1) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; 2) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних ор-

ганів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [³⁸¹].

Законодавець зменшив коло підстав притягнення громадських об'єднань до адміністративної відповідальності і, відповідно, кількість стягнень, залишивши фактично тільки одну — припинення діяльності громадського об'єднання. Безумовно, скорочення переліку стягнень, що можуть бути застосовані до громадських об'єднань, необхідно розуміти як великий недолік зазначеного закону, оскільки з огляду на градацію адміністративних правопорушень, які можуть вчинятися громадськими об'єднаннями за величиною суспільної шкоди, що вони завдають, слід передбачити різні стягнення, кожне з яких відповідало б тяжкості вчиненого протиправного діяння [³⁸²].

Тому адміністративно-правовий статус об'єднань громадян передбачає широкий спектр можливостей для здійснення громадського контролю. Слід розрізняти ті громадські об'єднання, що мають статус юридичної особи і такі, що не мають такого, адже перші мають більше можливостей для здійснення функції “громадського контролера” у сфері державного управління. Варто наголосити також на необхідності внесення змін до такого елементу адміністративно-правового статусу громадського об'єднання, як “відповідальність”.

Отже, адміністративно-правовий статус громадських організацій — це права, свободи та гарантії самостійних аполітичних, некомерційних об'єднань фізичних та юридичних осіб

³⁸¹ *Про громадські об'єднання*: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 17. — 1 с.

³⁸² Віхляєв М. Ю. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань України: проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України “Про громадські об'єднання” // Віче. — № 10. — 2013. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3669/>

приватного права, що засновані в установленому законом порядку та метою діяльності яких є задоволення індивідуальних інтересів членів даних об'єднань, а також загальних суспільно-правових інтересів об'єднання.

2. Політичні партії, що не представлені в органах влади.

Політичні партії є різновидом громадських об'єднань. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про політичні партії в Україні” політичною партією є зареєстроване у передбаченому законом порядку добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Політичні партії створюються і діють виключно із всеукраїнським статусом.

а) Права політичних партій у здійсненні громадського контролю.

Політичні партії відповідно до ст. 13 Закону України “Про політичні партії в Україні” при здійсненні громадського контролю наділені такими правами: 1) вільно проводити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України; 2) можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; 3) брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; 4) вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку [³⁸³];

³⁸³ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — 118 с.

б) Відповідальність політичних партій у відносинах громадського контролю.

У разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків.

Тому політичні партії, що не представлені у державних органах, мають можливість здійснювати громадський контроль. Оскільки де-юре вони є виразниками політичної волі громадян, то посада “громадського контролера” для них є не тільки правом, але й обов’язком.

3. Засоби масової інформації (ЗМІ).

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміються періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію. Цей Закон закріпив правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановив державні гарантії їх свободи. Він закріпив право всіх громадян України, юридичних осіб і державних органів на оперативне одержання через друковані засоби масової інформації публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій, об’єднань громадян та їх посадових осіб, а також інших відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Відповідно до Закону діяльність друкованих засобів масової інформації — це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів. Друковані засоби масової інформації є вільними. Забороняється створення та фінансування державних органів, установ, організацій або по-

сад для цензури масової інформації. Не допускається вимога попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими засобами масової інформації, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю ^[384];

а) Права ЗМІ.

Проаналізувавши законодавство про журналістську діяльність, можемо дійти висновку, що у процесі здійснення громадського контролю у сфері державного управління у ЗМІ та окремих журналістів є такі права: 1) вільно отримувати, використовувати, поширювати (публікувати) та зберігати інформацію; 2) відвідувати державні органи, органи місцевого самоврядування, а також підприємства, установи і організації, та бути прийнятим їх посадовими особами; 3) висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати ^[385];

б) Відповідальність ЗМІ.

ЗМІ за неправомірні дії несе цивільно-правову відповідальність. Частина 4 ст. 42 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” передбачає притягнення до відповідальності авторів інформаційних матеріалів, журналістів редакції, редактора та інших осіб, з дозволу яких було поширено спірні матеріали ^[386]. Стаття 34 Закону України “Про інформаційні агентства” закріплює притягнення до відповідальності за поширення недостовірної інформації суб'єктів ді-

³⁸⁴ *Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні*: Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — 8 с.

³⁸⁵ Там само.

³⁸⁶ Там само.

яльності інформаційних агентств [387]. Частина 3 ст. 17 Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” передбачає обов’язок журналіста і ЗМІ понести солідарну відповідальність за заподіяння ними моральної шкоди [388].

Таким чином, ЗМІ є потужним суб’єктом громадського контролю. ЗМІ, висвітлюючи діяльність органів державної влади, навіть можуть не тільки самостійно бути “громадським контролером”, але й спонукати інших суб’єктів до здійснення такої діяльності.

Науковець поділяє громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів на зовнішній та внутрішній. До суб’єктів зовнішнього громадського нагляду необхідно відносити політичні партії, громадські організації, громадян, ЗМІ, а до внутрішнього громадського нагляду — профспілки, Громадську раду при МВС України з питань забезпечення прав людини та мобільні групи [389, с. 8]. Вказаний перелік суб’єктів громадського контролю характеризує сучасний напрям розвитку громадянського суспільства, оскільки усі його елементи є частиною системи контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів для забезпечення правової держави.

На думку С. Г. Брателя, не зовсім доцільно говорити про те, що діяльність громадян, об’єднань громадян та засобів масової інформації є контрольною, оскільки їй не притаманний такий компонент, як межі здійснення, що, разом із юридичною сферою, об’єктом і суб’єктом, формує контроль як цілісну систему.

³⁸⁷ *Про інформаційні агентства*: Закон України від 28.02.1995 № 74/95 — ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 13. — 83 с.

³⁸⁸ *Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів*: Закон України від 23.09.1997 № 540/97 — ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 50. — 302 с.

³⁸⁹ *Братель С. Г.* Громадський контроль за діяльністю міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. — 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — Київ, 2007. — 20 с.

Тому громадяни, об'єднання громадян та засоби масової інформації повинні вважатися суб'єктами громадського нагляду за діяльністю правоохоронних органів, а не цивільного контролю [390, с. 9]. Варто погодитися з цією думкою, оскільки правова природа громадського контролю гарантує громадянам право на захист власних інтересів від свавілля та інших дій, спричинених, у тому числі, представниками правоохоронних органів.

З огляду на викладене, на нашу думку, варто визначити суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами як зацікавлених осіб (індивідуально чи колективно), діяльність яких спрямована на створення умов, за яких правоохоронні органи виконують свої функції у відповідності з принципами верховенства права, підконтрольності й прозорості для громадянського суспільства; вивчення стану забезпечення правоохоронцями стану захисту прав і свобод; своєчасного попередження й припинення порушень прав і основоположних свобод з боку держави, які є представниками недержавних формувань (або за індивідуальною ініціативою), без права втручання в оперативну діяльність правоохоронних органів.

Основними ознаками суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, на нашу думку, варто визначити:

- 1) особи/організації, що не належать до владних державних формувань;
- 2) цілеспрямованість діяльності (мають чітко визначену мету, спрямовану шляхом здійснення контролю над правоохоронними органами);
- 3) не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів;
- 4) універсальність та рівноправність.

³⁹⁰ Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. — 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — Київ, 2007. — 20 с.

1. Особи/організації, що не належать до владних державних формувань.

Варто визначити: фізичні особи, колективні суб'єкти, ЗМІ. Найбільший обсяг прав та найбільшу можливість у вчиненні реального громадського тиску на державно-владні інституції мають громадяни України, що наділені максимальною незабороненою можливістю громадського контролю. Однак іноземці та особи без громадянства теж мають відповідні повноваження.

Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян передбачає широкий спектр можливостей для здійснення громадського контролю. Слід розрізняти ті громадські об'єднання, що мають статус юридичної особи і такі, що не мають такого, адже перші мають більше можливостей для здійснення функції “громадського контролера” у сфері державного управління. Варто наголосити також на необхідності внесення змін до такого елементу адміністративно-правового статусу громадського об'єднання, як “відповідальність”.

До колективних суб'єктів громадського контролю, як вже було зазначено, відносимо: 1) громадські об'єднання; 2) політичні партії, що не представлені в органах влади; 3) ЗМІ.

У разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків.

Тому політичні партії, що не представлені у державних органах, мають можливість здійснювати громадський контроль. Оскільки юридично вони є виразниками політичної волі громадян, то посада “громадського контролера” для них є не тільки правом, але й обов'язком.

ЗМІ є потужним суб'єктом громадського контролю. ЗМІ, висвітлюючи діяльність органів державної влади, навіть можуть не тільки самотійно бути “громадським контролером”, а й спонукати інших суб'єктів до здійснення такої діяльності.

2. Цілеспрямованість діяльності (мають чітко визначену мету, спрямовану шляхом здійснення контролю над правоохоронними органами).

Метою діяльності суб'єктів громадського контролю є:

- створення умов, за яких правоохоронні органи виконують свої функції у відповідності з принципами верховенства права, підконтрольності й прозорості для громадянського суспільства;
- вивчення стану забезпечення правоохоронцями стану захисту прав і свобод;
- своєчасного попередження й припинення порушень прав і основоположних свобод з боку держави та ін.

3. Не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів.

Оперативно розшукова діяльність спрямована на притягнення до відповідальності особи, винної у вчиненні злочину, і розголошення деталей слідства може призвести до негативних наслідків. Така особливість також обмежує громадський контроль від свавілля, а тому є важелем стримування і протизаваги.

4. Універсальність та рівноправність. Суть цієї ознаки полягає у тому, що дія адміністративно-правового статусу поширюється на усіх без винятку суб'єктів громадського контролю за здійсненням правоохоронними органами своєї діяльності та у рівності їх прав, що визначають означений адміністративно-правовий статус.

3.2. Мета, завдання та функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Для визначення особливостей будь-якого правового явища важливим є встановлення мети, завдань та функцій об'єкта дослідження. В контексті дослідження проблематики об'єктом виступають мета, завдання та функції суб'єктів громадського

контролю за правоохоронною діяльністю. Вивчення сукупності вказаних характеристик дає змогу здійснити теоретично-практичне обґрунтування та розробити ефективні методики для подальшого правового закріплення поняття суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Слід зазначити, що суб'єкти громадського контролю за правоохоронною діяльністю є обов'язковим елементом управління в державно-правовій системі. Мета, завдання та функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є взаємопов'язаними між собою і дають змогу впорядкувати та визначити правове становище суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Визначення мети суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю дає можливість встановити завдання, які реалізують суб'єкти громадського контролю за правоохоронною діяльністю. А також мета, завдання та функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю дають змогу визначити призначення такого контролю та особливості форм і методів здійснення суб'єктами громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Актуальність теми дослідження полягає у необхідності вивчення особливостей мети, завдань та функцій суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю для подальшого вдосконалення та правового закріплення основоположних аспектів цього правового питання, а також у встановленні кола суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, їх мети, функцій, завдань та класифікації завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Питання мети, завдань та функцій суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю в юридичній науці досліджувалося фрагментарно. Деякі аспекти питання правового регулювання мети, завдань та функцій суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю вивчалися вченими-науковцями, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Ан-

дрійко, О. М. Бандурка, І. Л. Бачило, Д. М. Бахраха, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С. Ф. Денисюк, А. П. Денисенко, Є. В. Додін, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Л. Копиленко, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Д. М. Лук'янець, Д. В. Лученко, Н. Р. Нижник, В. П. Петков, Л. Л. Попов, О. П. Рябченко, І. О. Сквірський, М. С. Студенікіна, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, В. В. Цветков, В. К. Шкарупа, О. Н. Ярмиша та ін.

Дослідження поняття розпочнемо із визначення мети. Тлумачний словник надає сутність мети як того, до чого прагнуть, що хочуть отримати у результаті здійснення певних дій [³⁹¹, с. 683]. Такий підхід до визначення мети є загальнотеоретичним та характеризує мету як явище об'єктивної дійсності, отожднюючи мету і ціль. Відповідно словник розкриває поняття мети, що використовується в різноманітних сферах: науковій, правовій, соціальній, творчій тощо. Таким чином, мета є тим, до чого прагнуть, ставлячи мету, проводять ряд заходів, які спрямовані на поставлену мету, тим самим досягаючи значущого або бажаного результату.

Юридично-наукова думка має різноманітні підходи до встановлення поняття мети. Зокрема, Рудольф Ієрінг, розкриваючи поняття мети, вказує на творчий аспект, який притаманний меті, і зазначає, що мета є творчою силою права, у правовій дійсності мета немає правового стану, який безпосередньо пов'язаний із її становленням з певною метою, правова наука єдиним джерелом походження визнає саму мету [³⁹², с. 214]. Такий підхід автор характеризує мету як прагнення на отримання творчого результату, тобто мета виникає як окреме яви-

³⁹¹ *Словник української мови: в 11 т.* / [ред. кол. І. К. Білодід (голова) та ін.]. — К.: Наукова думка, 1970–1980. — Т. 4: І — М / [ред. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. П. Доценко]. — К.: Наукова думка, 1973. — 840 с.

³⁹² *Ієрінг Р.* Цель в праве / Р. Ієрінг. — Т. 1. — СПб.: Изд-во Н. В. Муравьева, 1881. — 412 с.

ще правової дійсності та досягається в результаті здійснення комплексу взаємопов'язаних дій, які спрямовані на отримання конкретного результату. Вважаємо, що мета у правовій науці є явищем, яке пов'язане з іншими елементами, безпосередньо мета пов'язана із завданнями та функціями, які використовуються для досягнення мети. Спочатку ставиться мета, з якої з'являються завдання та для отримання результату якої використовуються функції.

Точка зору вченого-науковця Д. А. Карімова ґрунтується на тому, що мета є основою правового пізнання, тобто при процесі створення, розвитку, реалізації та вдосконалення права досягається мета пізнання права [³⁹³, с. 307]. Тобто автор характеризує мету як правове явище, пов'язане із здійсненням певного процесу та в ході якого досягається кінцевий результат. Водночас автор не зазначає, коли мета вважається досягнутою, яке подальше її правове призначення. Адже процес пізнання права є постійним явищем, тобто поки що мета процесу пізнання права не досягнута.

Інша точка зору існує в науковій літературі, згідно з якою реалізація кінцевої мети є передумовою для процесу подальшого руху. За таких умов мета виступає в якості засобу для досягнення інших цілей [³⁹⁴, с. 93]. Такий підхід автора є досить правильним, адже, дійсно, реалізація певної мети є пріоритетною умовою для подальшого розвитку та появи нової мети, яка удосконалює різноманітні правові та суспільні явища. Таким чином, процес реалізації мети є безперервним, а мета використовується як засіб для виконання інших поставлених цілей.

На думку вченого-науковця С. І. Ожегова, мета виступає способом впровадження різноманітних дій у певну ієрархію,

³⁹³ Каримов Д. А. Философские проблемы права / Д. А. Каримов. — М., 1972. — 318 с.

³⁹⁴ Трубников Н. Н. О категориях “цель”, “средство”, “результат” / Н. Н. Трубников. — М.: Высшая школа, 1968. — 148 с.

послідовність чи систему, а також є однією з форм обмеження людської діяльності [³⁹⁵, с. 713]. Таким чином, автор акцентує увагу на тому, що мета є результатом розумової діяльності людини, тобто тим, що передує отриманому результату при досягненні кінцевої мети. У такому разі мета є процесом, який досягається із використанням тих чи інших способів та засобів, крім того, мета завжди передує отриманому результату.

Аналізуючи різноманітні точки зору до визначення поняття мети, слід зазначити, що мета — це процес, який пов'язаний із різноманітними явищами, в тому числі правової діяльності, який реалізується із використанням способів та засобів пізнання та спрямований на досягнення певного результату або прагнення на отримання кінцевого результату.

Однозначних підходів до визначення мети суб'єктів громадського контролю в юридичній науці виведено не було. Окремі аспекти визначення мети суб'єктів громадського контролю розглядалися вченими-науковцями, але не в повній мірі. Слід зазначити, що чітке законодавче визначення суб'єктів громадського контролю відсутнє в українському законодавстві, тому основу правового регулювання питання суб'єктів громадського контролю складають науково-теоретичні розробки вчених-науковців, які по-різному підходять до визначення суб'єктів громадського контролю. Адже одні переконані, що різновидами громадського контролю є парламентський контроль та контроль політичних партій, тим самим розширюючи коло суб'єктів громадського контролю, інші вважають, що до кола суб'єктів громадського контролю відносяться громадяни, їх об'єднання, а також іноземці, які законно перебувають на території України, таким чином, звужуючи коло суб'єктів громадського контролю [³⁹⁶]. У більшості демократичних дер-

³⁹⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. : Советская энциклопедия, 1988. — 748 с.

³⁹⁶ Євген Захаров: Громадський контроль і права людини // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://opora.lviv.ua/?p=529>

жав народ виступає як єдине джерело влади, тобто громадяни реалізують державну владу через систему органів державної влади, які функціонують в державі або через систему певних інститутів. Автор пропонує поділити суб'єктів громадського контролю на організовану громадськість та неорганізовану громадськість. У свою чергу організована громадськість є системою органів громадського контролю, до яких входять органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, профспілки, творчі організації та інші об'єднання громадян. Крім того, автор відносить до цієї групи суб'єктів громадського контролю політичні партії та партійні осередки, які не представлені в органах місцевого самоврядування. Водночас неорганізованою громадськістю є громадяни та їхні сім'ї, що не об'єднані між собою організаційно-правовими формами, особливою ознакою яких є власний інтерес або спільні інтереси громадян, яких вони представляють, зокрема інтереси громади, жителів, соціальних груп, споживачів тощо [³⁹⁷, с. 375]. Аналізуючи позицію автора, вважаємо, що віднесення політичних партій та партійних осередків до суб'єктів громадського контролю є не досить вдалим та суперечить правовій природі здійснення громадського контролю. Політичні партії та партійні осередки доцільніше відносити до суб'єктів політичного контролю з огляду на їх комплекс повноважень. В той же час залежно від кола суб'єктів громадського контролю реалізується мета здійснення суб'єктами громадського контролю їх повноважень, завдань та функціонального призначення.

Таким чином, народ самостійно здійснює контрольні повноваження, включаючи внутрішній та зовнішній контроль, контроль та самоконтроль. Одним із інституційних елементів громадського контролю виступає суб'єкт. Суб'єктами громадського контролю є громадяни та об'єднання громадян, а саме:

³⁹⁷ *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.

неорганізована та організована громадськість. За таких умов метою суб'єктів громадського контролю виступає комплекс методів та форм, які ними здійснюються залежно від характеру повноважень та завдань для отримання кінцевого результату.

Тобто мета суб'єктів громадського контролю полягає у здійсненні ними контрольних повноважень з використанням засобів та способів, що не заборонені законодавством, з огляду на вид діяльності, який вони реалізують.

Аналізуючи зазначене, вважаємо, що право реалізації громадського контролю має належати тим громадським організаціям, до повноважень яких належить здійснення контрольних функцій або у яких громадський контроль є видом діяльності. Суб'єктами громадського контролю виступають представники громадських організацій або представники місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, яким за законом належить право здійснювати громадський контроль.

Щодо визначення мети суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, то в українському законодавстві не регламентовано, що є метою діяльності таких суб'єктів. Крім того, відсутнє і коло самих суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Незважаючи на проблематику у регламентації окремих аспектів мети суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю та кола суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, окремі аспекти питання досліджувалися вченими-науковцями в контексті розгляду питання громадського контролю за діяльністю того чи іншого органу, який реалізує правоохоронну діяльність.

Вчений-науковець О. М. Музичук вважає, що метою суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є реалізація пріоритетних засад та державної політики у правоохоронній діяльності, чітке та неухильне додержання законності та дисципліни у правоохоронній діяльності, здійснення контролю за правоохоронними органами по захисту

основоположних прав, свобод та законних інтересів громадян, відповідності їх діяльності закріпленням законодавчим вимогам, ефективності та прозорості у правоохоронній діяльності [398, с. 50–51]. Аналізуючи такий підхід автора, слід зауважити, що мета суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю опосередковується виконанням головних конституційних засад та спрямована на виконання законності та дисципліни у правоохоронній діяльності, здійснення ряду контрольних повноважень для додержання та захисту основоположних прав і свобод громадян, які потребують такого захисту, а також контролю за ефективним та корисним для суспільства виконанням службових повноважень з боку правоохоронних органів.

Вчений-науковець С. Ф. Денисюк вивчав громадський контроль за правоохоронною діяльністю у межах власного наукового дослідження громадського контролю за правоохоронною діяльністю: адміністративно-правові засади. Автор розглядає сутність поняття громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів як сукупність взаємопов'язаних дій суб'єктів громадського контролю, що регламентовані нормами права та полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, а також стану додержання основоположних прав та свобод при застосуванні заходів адміністративного примусу або прийнятті управлінських рішень щодо забезпечення основоположних прав та свобод [399, с. 6–8]. Таким чином, аналізуючи позицію автора, слід зазначити, що основною метою суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є дотримання законності при здійснен-

³⁹⁸ *Мета* та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Юридична наука і практика. — 2011. — № 2. — С. 49–54.

³⁹⁹ *Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Станіслав Федорович Денисюк. — Дніпропетровськ: Б.в., 2010. — 36 с.

ні правоохоронної діяльності, контроль за станом дотримання з боку органів, які реалізують правоохоронну діяльність основоположних прав та свобод громадян та об'єднань громадян.

Інші теоретично-правові дослідження зосереджувалися на визначенні суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а саме міліції. На сьогодні міліцію в Україні ліквідовано, а діє Національна поліція. В контексті дослідження привертає увагу Закон України “Про Національну поліцію” [400], який регламентує громадський контроль поліції. На підставі аналізу норм зазначеного закону слід наголосити, що метою громадського контролю поліцейських є здійснення інформування громадськості про діяльність поліції. У свою чергу керівники поліції та її територіальних органів раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Крім того, з метою підвищення авторитету поліції як органу, що здійснює правоохоронну діяльність та закріплення довіри до поліції з боку населення, керівники поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які проводяться задля попередження правопорушень. До того ж здійснення громадського контролю має на меті задоволення потреб населення та покращення ефективності реалізації поліцією покладених на неї завдань, а також запобігання та виключення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню новітніх методів для підвищення результативності та ефективності проведення такої діяльності. Крім того, закон регламентує, що громадський контроль за правоохоронною діяльністю поліції може реалізовуватися у формі залучення представників громадськості з метою спільного розгляду скарг на діяння (дії чи бездіяльність) поліцейських та для перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до чинного українського законодавства.

⁴⁰⁰ *Про Національну поліцію*: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

Тобто із зазначеного випливає, що суб'єктами громадського контролю за правоохоронною діяльністю поліції є громадяни України, громадськість, представники громадськості, в тому числі засоби масової інформації, громадянські об'єднання та ін. У свою чергу головною метою суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю поліції виступає задоволення потреб населення та покращення ефективності реалізації поліцією покладених на неї завдань, а також знаходження та виключення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню новітніх методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності.

Привертає увагу Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [401], який визначає, що система цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави складається з громадського контролю як одного із різновидів такого контролю. Суб'єктами такого громадського контролю є громадяни України та громадські організації, що створюються згідно з Конституцією України для забезпечення та додержання прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів. З аналізу зазначеного нормативно-правового акта випливає, що метою суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є забезпечення та додержання прав та свобод громадян, а також задоволення їхніх різноманітних інтересів, зокрема політичних, економічних, соціальних, культурних тощо.

На сьогодні суб'єкти громадського контролю та мета суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю законодавчо не визначені, але привертає увагу проект

⁴⁰¹ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

Закону України “Про громадський контроль” [⁴⁰²], який регламентує, що суб’єктами громадського контролю є об’єднання громадян та їх структурні підрозділи. Водночас метою діяльності суб’єктів громадського контролю є організація громадського контролю відповідно до Конституції України та інших законів, а також у межах, не заборонених законом.

Таким чином, відповідно до проекту, основною метою суб’єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є створення умов ефективного здійснення громадянами України закріплених конституційних прав і свобод при реалізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Отже, метою суб’єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є сукупність послідовних дій, які реалізуються уповноваженими органами, що наділені правом громадського контролю за правоохоронною діяльністю та спрямовані на досягнення кінцевого результату, зокрема із забезпечення та захисту охоронюваних законом правовідносин, а також здійснення заходів з дотримання законності та дисципліни з боку органів, що виконують правоохоронну діяльність та реалізують правозахисну функцію.

Щодо завдань суб’єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, то крім науково-теоретичних розробок вчених-науковців питання також регламентовано і законодавчо на відміну від мети суб’єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Великий тлумачний словник сучасної української мови зазначає, що завданням є заздалегідь визначений та запланований для виконання об’єм роботи або справ, тобто те, що бажають здійснити [⁴⁰³, с. 378]. Такий підхід до тлумачення за-

⁴⁰² *Про громадський контроль*: Проект Закону України // в/о № 183 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=9659

⁴⁰³ *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. — 1736 с.

вдань є загальнотеоретичним та характеризує завдання як категорію, що може використовуватися у різноманітних сферах суспільного життя.

Інший Тлумачний словник регламентує, що завдання є розпорядженням, настановою, що зобов'язує виконати певне доручення, тобто мета, до якої прагнуть та хочуть здійснити [404, с. 40]. Таким чином, завдання розглядається в контексті певного обов'язку або зобов'язання щось вчинити. Вважаємо, що, визначаючи поняття завдання, слід обов'язково зазначати становище цієї категорії в об'єктивній дійсності, адже якщо розглядати завдання як правову категорію, необхідною умовою є правове закріплення цього поняття, а також обов'язок уповноваженого суб'єкта на чітке виконання передбачених завдань.

Вчений-науковець О. М. Музичук переконаний, що завдання слід характеризувати наданням відповіді на питання, як саме та у який спосіб отримуються можливості для досягнення мети, а також які засоби та методи при цьому були використані [405, с. 50]. Тобто автор переконаний, що завдання визначається в момент проведення конкретних дій, які спрямовані на прагнення досягти мету контролю за правоохоронною діяльністю, і відповідає на запитання: яким чином, у який спосіб передбачається досягнути передбачену мету, які для цього застосувати методи.

Серед науково-теоретичних розробок вчених-науковців визначалися завдання суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Зокрема, О. Ф. Андрійко переконаний, що однією з функцій держави є завдання по здійсненню контролю, який полягає у перевірці та спостереженні становлення та впорядкування системи та приналежних до неї елементів згідно із закріпленими напрямами, а також у попе-

⁴⁰⁴ *Словник української мови: в 11 т.* / [ред. кол. І. К. Білодід (голова) та ін.]. — К.: Наукова думка, 1970–1980. — Т. 4: І — М / [ред. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. П. Доценко]. — К.: Наукова думка, 1973. — 840 с.

⁴⁰⁵ *Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів* / О. М. Музичук // *Юридична наука і практика.* — 2011. — № 2. — С. 49–54.

редженні можливих неправомірних дій, зосереджуючись на профілактичній ролі контролю в правоохоронній діяльності [406, с. 343]. Такий підхід автора характеризує завдання як одну з головних функцій держави по здійсненню контролю та вважає, що завдання є комплексом послідовних заходів, які спрямовані на контроль. Тобто завдання є взаємопов'язаними діями, які виконуються для досягнення результату. Завдання контролю спрямовані на ефективне функціонування системи органів, які здійснюють правоохоронну діяльність.

Вчений-науковець В. М. Плішкін визначає завданнями суб'єктів контролю сукупність дій, які здійснюються уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення основних прав та свобод громадян, а також законності та дисципліни [407, с. 513–515]. Вбачається, що автор характеризує основні ознаки, які визначають завдання суб'єктів контролю. Зокрема, сукупність певних дій, реалізація їх компетентними суб'єктами, мета — дотримання прав та свобод громадян та забезпечення законності та дисципліни в системі органів, які реалізують правоохоронну діяльність.

Щодо завдань контролю А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та Л. Ю. Гордієнко визначають завдання контролю як порівняння на відповідність фактичного стану у тій чи іншій сфері з вимогами, які встановлені перед нею, а також систематичне виявлення та попередження помилок та недоліків у роботі; проведення оцінки відповідності реалізації функцій управління завдання контролю [408, с. 138]. Отже, слід зазначити, що автори, надаючи визначення завданням

⁴⁰⁶ Андрійко О. Ф. Призначення і функції державного контролю / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / О. Ф. Андрійко; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 342–346.

⁴⁰⁷ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; [ред. Ю. Ф. Кравченко]. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.

⁴⁰⁸ Державне управління: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.

контролю, встановлюють, що неодмінно закріплені завдання суб'єктів контролю за правоохоронною діяльністю мають відповідати та виконуватися відповідно до регламентованих нормативно-правових актів. Така позиція спрямована на протидію та недопущення правопорушень та неправомірних дій з боку органів, які здійснюють правоохоронну діяльність.

Науковець О. М. Бандурка головними завданнями суб'єктів контролю в органах внутрішніх справ вважає перевірку та спостереження за діяльністю об'єкта відповідно до управлінських рішень; вивчення та впорядкування результатів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, неправомірність та невідповідність управлінських рішень вимогам чинного законодавства [⁴⁰⁹, с. 178]. Такий підхід до визначення завдань суб'єктів контролю є дещо суб'єктивним, адже характеризує такі завдання в контексті органів внутрішніх справ, хоча система правоохоронних органів має складну структуру. В той же час автор головним завданням суб'єкта контролю визнає здійснення спостереження та перевірки об'єкта на відповідність управлінським рішенням, а також інші заходи, які спрямовані на усунення порушень у діяльності об'єкта контролю.

Слід зазначити, що чітке визначення завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю відсутнє в українському законодавстві та науковій літературі, тому спробуємо надати власне визначення завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю та провести класифікацію таких завдань.

Отже, завданнями суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є комплекс законодавчо визначених заходів або процедур, які здійснюються уповноваженими суб'єктами громадського контролю за правоохоронною діяльністю для забезпечення стабільності при виконанні покладених обов'язків органами, які покликані реалізовувати право-

⁴⁰⁹ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О. М. Бандурка. — Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.

охоронну діяльність та сприяти додержанню основоположних прав і свобод громадян.

Щодо завдань суб'єктів громадського контролю слід зазначити, що на законодавчому рівні питання не врегульоване, але розроблено законопроект про громадський контроль. Відповідно до проекту завданнями громадського контролю є ^[410]:

- 1) проведення організації розгляду заяв, пропозицій та скарг громадян, які сприяють наданням допомоги органами громадського контролю для вирішення їхніх питань;
- 2) виявлення та сприяння усуненню у разі допущення порушень Конституції України, законів України, інших підзаконних актів об'єктами громадського контролю;
- 3) здійснення встановлення суспільної оцінки порушень здійснюваною або запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю;
- 4) прийняття активної участі у зростанні правової освіти населення;
- 5) здійснення заходів, які сприяли розвитку у громадян почуття відповідальності за суспільство;
- 6) отримання повної, точної та чіткої інформації щодо діяльності об'єктів громадського контролю.

Досліджуючи завдання суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, класифікація завдань суб'єктів громадського контролю має здійснюватися залежно від органу, який здійснює такий контроль. В юридичній науці були проведені класифікації завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

У свою чергу автор виокремлює такі завдання контролю в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, як ^[411],

⁴¹⁰ *Про громадський контроль: Проект Закону України // в/о № 183 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=9659*

⁴¹¹ *Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; [ред. Ю. Ф. Кравченко]. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.*

с. 515]: сприяння точному та неухильному дотриманню законності та дисципліни в правоохоронній діяльності особового складу контрольованих органів шляхом здійснення перевірок практичної реалізації норм Конституції України, законів України, інших підзаконних нормативно-правових актів; встановлення наукової обґрунтованості при прийнятті управлінських рішень, а також сприяння своєчасності та високої якості здійснення управлінських рішень; підвищення рівня відповідальності за належну справу шляхом виконання відповідності форми, методів, змісту та результатів діяльності підрозділів, що контролюються встановленим режимом роботи; активізація загального рівня організаційно-службової діяльності, впровадження та практичне використання новаторської організації управлінської праці; сприяння правильному добору, навчанню та розстановці кадрів; визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаційно-службову діяльність контролюючого органу.

Досліджуючи окремі аспекти завдань суб'єктів контролю за правоохоронною діяльністю, О. М. Музичук переконаний, що завдання суб'єктів контролю за правоохоронною діяльністю охоплюють [⁴¹², с. 52–54]:

- 1) проведення перевірки та аналізу статистичних даних по додержанню правоохоронними органами вимог чинного законодавства, а також законності та дисципліни;
- 2) встановлення практичного становища, а також оцінка ефективності та якості реалізації права та здійснення функцій, завдань та обов'язків;
- 3) здійснення комплексу заходів по сприянню виконанню функцій, обов'язків та завдань;
- 4) дослідження стану додержання у системі правоохоронних органів прав, свобод та законних інтересів їх працівників;

⁴¹² *Мета* та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Юридична наука і практика. — 2011. — № 2. — С. 49–54.

- 5) відповідно до повноважень суб'єкта контролю виявлення, попередження та припинення неправомірних дій та правопорушень компетентних працівників правоохоронних органів та притягнення до відповідальності;
- 6) точне, своєчасне, об'єктивне та повне інформування населення про правоохоронну діяльність, вивчення питань громадськості про роботу органів, які здійснюють правоохоронну діяльність;
- 7) встановлення та впровадження позитивного досвіду та застосування його на практиці, а також надання підлеглим апаратам та окремим працівникам практичної допомоги з метою усунення виявлених недоліків;
- 8) здійснення встановлення та оцінки ефективності методів роботи у системі органів, які виконують правоохоронну діяльність;
- 9) у разі порушення прав і свобод громадян сприяння їх відновленню шляхом зупинення або припинення дії акта, який такі права порушує, або відсторонення від виконання посадових обов'язків особи, яка порушила такі права;
- 10) у разі порушення, встановлення причин та умов, які сприяли його вчиненню працівниками органів, які здійснюють правоохоронну діяльність при порушенні прав та інтересів громадян та недотримання встановлених обмежень, а також розробка заходів впливу по зменшенню таких порушень.

Досліджуючи завдання суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, Д. В. Сухінін [⁴¹³, с. 239–240] до головних завдань громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в цілому та правоохоронною діяльністю зокрема відносить контроль: за дотриманням вимог чинного законодавства та доцільністю при-

⁴¹³ Сухінін Д. В. Громадський контроль у системі надання послуг населенню: основні напрями, складові та завдання / Д. В. Сухінін // Ефективність державного управління. — 2014. — Вип. 38. — С. 238–243.

йняття управлінських рішень, а також за додержанням прав та інтересів громадян, які охороняються законом та дотримання законності та службової дисципліни шляхом якісного виконання належних повноважень компетентними органами. Крім того, контроль за відповідністю правових актів, які приймаються при здійсненні правоохоронної діяльності та діяльності інших органів державної влади й місцевого самоврядування та контроль за додержанням регламентованих обмежень та заборон. Також контроль за здійсненням підбору в кадровому забезпеченні для представників органів державної влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органів та контроль за раціональним розподілом та використанням ресурсів тощо.

Враховуючи, що класифікації завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю проведено не було та на підставі аналізу зазначених точок зору та позицій вчених-науковців вважаємо, що необхідно здійснити власну наукову класифікацію завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Така класифікація залежатиме від повноважень суб'єкта, який здійснює громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

Класифікація завдань суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю залежить від повноважень таких суб'єктів, тому для початку визначаємо суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю і відповідно завдання таких суб'єктів щодо правоохоронної діяльності. На нашу думку, така класифікація має здійснюватися відповідно до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, який до суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю відносить: громадян України, громадські організації та засоби масової інформації. Але, крім зазначених суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід відносити професійні спілки.

Отже, розпочнемо із завдань громадян України як суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю. До

їх завдань належить: брати участь у здійсненні контролю за правоохоронною діяльністю шляхом участі та членства як особисто, так і депутатів органів влади; звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав представників органів, які реалізують правоохоронну діяльність у порядку, визначеному українським законодавством.

Завданнями громадських організацій як суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є ^[414]: у встановленому законом порядку отримувати та запитувати інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань правоохоронної діяльності; виконувати та проводити науково-теоретичні дослідження з питань забезпечення безпеки країни, організації оборони, боротьби зі злочинністю, а також проводити публічне обговорення результатів та створювати громадські центри, фонди, колективи експертів тощо; здійснювати громадську експертизу проектів законів, програм, рішень та надавати висновки та пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування правоохоронних органів держави; брати участь у відкритих парламентських слуханнях та громадських дискусіях з питань реформування і діяльності правоохоронних органів держави, проблемних питань соціально-правового захисту правоохоронців та членів їх сімей; ознайомлюватися з інформацією про умови служби, побуту та життя правоохоронців; виступати із законодавчими ініціативами через суб'єктів права законодавчої ініціативи у сфері правоохоронної діяльності.

Завданнями засобів масової інформації як суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є ^[415]: формувати громадську думку, що сприяє підвищенню пре-

⁴¹⁴ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

⁴¹⁵ Там само.

стижу служби, зміцненню довіри суспільства до правоохоронних органів; систематично інформувати громадськість про діяльність правоохоронних органів шляхом проведення прес-конференції тощо; запитувати та безоплатно отримувати від правоохоронних органів відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхніх повноважень; поширювати отриману інформацію у можливі способи із додержанням вимог щодо збереження державної таємниці.

Професійні спілки ^[416] як суб'єкти громадського контролю за правоохоронною діяльністю покликані здійснювати завдання по громадському контролю за виплатами заробітної плати, додержанням законодавства про працю та охорону праці, а також створення безпечних умов праці, забезпечення спецодягом та іншими засобами індивідуального захисту.

Тобто, підсумовуючи, зазначаємо, що завданнями суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є сукупність регламентованих законодавчо дій, які здійснюються компетентними суб'єктами для точного та неухильного функціонування органів, які реалізують правоохоронну діяльність.

Великий тлумачний словник визначає поняття функції як ролі або призначення чого-небудь, а також явища, що перебуває в залежності від іншого явища та є формою його виявлення ^[417], с. 653]. Отже, визначення із словника поняття функції є загальне та характеризує функцію не лише як правову категорію. За такого розуміння функція виступає в ролі регулятора чого-небудь, а також залежить від інших елементів. На нашу думку, таке визначення функції найбільше показує взаємозв'язок функції з іншими явищами об'єктивної дійсності.

⁴¹⁶ *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності*: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — № 45. — Ст. 397.

⁴¹⁷ *Словник української мови*: в 11 т. / [ред. кол. І. К. Білодід (голова) та ін.]. — К.: Наукова думка, 1970–1980. — Т. 4: І — М / [ред. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. П. Доценко]. — К.: Наукова думка, 1973. — 840 с.

Щодо сутності поняття “функція”, то Юридична енциклопедія визначає функцію в контексті функцій держави та права. Зокрема, функція держави є головним напрямом або видом державної діяльності, що виражають сутність, призначення та роль у суспільстві. В той же час функції права є видами та напрямками правового впливу на суспільні відносини [⁴¹⁸, с. 313]. Тобто енциклопедичне визначення функції розглядає її сутність як правової категорії, яка пов’язана із державою та правом. В державі функція є напрямом державної діяльності, а функція права є напрямом впливу на суспільні відносини, які виникають у державі. Таким чином, функція виступає в ролі регулятора, який сприяє вдосконаленню відносин у суспільному житті. Різноманіття функцій, які існують у державі, створюють підґрунтя для розвитку того чи іншого суспільного явища.

Вчений-науковець І. О. Сквірський розглядає функцію у кількох значеннях: як коло діяльності, повинність, роль, призначення [⁴¹⁹, с. 124–126]. З таким авторським підходом слід погодитися, адже він характеризує основні положення, які виокремлюють функцію з-поміж інших елементів. Зокрема, функція здійснюється у певній сфері діяльності, повинність як характеристика функції є обов’язком, який має виконувати функція для задоволення певних потреб, тобто виконувати власне призначення, а також, що функція є призначенням або роллю.

На переконання Г. Райта, функції є видом державного управління, який показує елементи управління будь-якого середовища, де вивчаються функції. Автор вважає, що функції є спільними для всіх аспектів управління [⁴²⁰, с. 47]. Тобто автор вважає, що функція виступає як вид управління. З таким

⁴¹⁸ *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 2003. — Т. 5: П–С. — 736 с.

⁴¹⁹ *Сквірський І. О.* Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні / І. О. Сквірський // *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* — 2013. — № 1(1). — С. 109–114.

⁴²⁰ *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, О. Соколик. — Київ: Основи, 1994. — 191 с.

підходом автора можна не погодитися, адже кількість функцій дуже різноманітна і вони застосовуються в усіх сферах суспільного життя, а не тільки в управлінні.

Щодо визначення функцій суб'єктів громадського контролю, то вчений-науковець А. П. Денисенко під функціями суб'єктів громадського контролю розуміє напрями правового впливу громадськості на процеси, що спрямовані на попередження, недопущення та усунення можливих причин, які спричинили порушення прав і свобод громадян, а також з метою зростання ефективності державного управління виховання в суспільстві керівних засад демократичної взаємодії державної влади з громадянським суспільством [⁴²¹, с. 51–52]. Тобто автор переконаний, що функціональне призначення функцій суб'єктів громадського контролю полягає у створенні умов, які сприяють забезпеченню та захисту прав та свобод громадян, а також реалізації правового впливу на об'єкт контролю. Дотримання та використання функції допомагає ефективно взаємодіяти суб'єктам громадського контролю із об'єктом такого контролю, що в подальшому підвищує авторитет та ефективність функціонування об'єкта громадського контролю.

Інший вчений-науковець І. О. Сківський є прихильником вузького підходу до розкриття сутності функцій суб'єктів громадського контролю і вважає, що функціями суб'єктів громадського контролю є превентивна, контрольна та інформаційна [⁴²², с. 78]. Таким чином, автор вважає, що головними функціями у публічному управлінні є контрольна, інформаційна та превентивна, адже саме характеристика цих функцій дає повне уявлення про підконтрольний об'єкт. Слід погодитися із комплексним дослідженням автора щодо функцій суб'єктів гро-

⁴²¹ *Сутність* функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Форум права. — 2015. — № 3.

⁴²² *Сківський І. О.* Теорія та практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія / І. О. Сківський. — Харків: Ника-Нова, 2013. — 428 с.

мадського контролю в державному управлінні. Зауважуємо, що функції суб'єктів громадського контролю виступають окремою правовою категорією у правовій дійсності та потребують відповідно нормативно-правового закріплення в українському законодавстві із врахуванням науково-теоретичних розробок.

Вивчаючи функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід дати законодавче та наукове визначення цієї правової категорії. Тому спробуємо сформулювати власне визначення поняття та запропонувати функції, які реалізують суб'єкти громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Отже, функціями суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є напрями діяльності уповноважених суб'єктів з правового впливу на об'єкт такого контролю, а також сприяння взаємодії правоохоронних органів із громадськістю, включаючи громадян України, громадські організації та засоби масової інформації з метою створення умов та контролю за додержанням основоположних прав і свобод людини та громадянина для відвернення їх порушень, а у разі порушення — відновлення відповідних прав.

До функцій суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю слід зарахувати: превентивну (профілактичну), функцію громадського моніторингу, інформаційну, контролюючу та ідеологічну.

Превентивна функція суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю полягає у реалізації комплексу заходів, які спрямовані на попередження, профілактику та запобігання порушень основоположних прав та свобод людини та громадянина. Завдяки цій функції виявляються причини, умови порушень у діяльності правоохоронних органів, що уможливорює попередити вчинення на майбутнє нових протиправних діянь. Важливо насамперед виявити причини, умови протиправних діянь, усунути їх, попередивши тим самим вчинення нових порушень. Це є важливим у контексті докорінних змін нормативних засад діяльності правоохоронних органів,

запровадження новітніх правових інститутів. Слід одразу ж зазначити, що превентивна функція контролю відіграє одночасно подвійну роль (щодо безпосереднього спрямування), а саме: профілактика можливих правопорушень тим правоохоронним органом (так звана спеціальна, безпосередня) та іншими суб'єктами (загальна превенція) [⁴²³, с. 87].

Функціональне призначення громадського моніторингу як функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю полягає у дослідженні особливостей правоохоронної діяльності правоохоронних органів. Громадський моніторинг є основою для прийняття рішень та встановлення головних напрямів для подальшого розвитку взаємодії між правоохоронними органами та громадськістю. Важливою складовою системи громадського моніторингу за правоохоронною діяльністю є функціонування територіальних організацій, що створюють мережу здійснення громадського моніторингу по всій території країни на регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, громадське спостереження, у формі якого здійснюється громадський моніторинг, являє собою тип активної діяльності мережі, що включає центральну й територіальні організації, спрямований на незаангажовану оцінку процесу діяльності правоохоронних органів, а також на запобігання порушенням через тотальний громадський контроль [⁴²⁴, с. 129].

Інформаційна функція як функція суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю полягає у встановленні, дослідженні та аналізі отриманої інформації для покращення функціональної взаємодії між правоохоронними органами та громадськістю, а також у розповсюдженні та ре-

⁴²³ Коломоєць Т. О. Функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права: деякі питання правової доктрини / Т. О. Коломоєць // Вісник Запорізького держ. університету. — 2012. — № 2 (част. 2). — С. 86–90. — (Сер.: Юридичні науки).

⁴²⁴ Арабаджиев Д. Ю. Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом / Д. Ю. Арабаджиев // Грані. — 2013. — № 9. — С. 128–133.

гламентації такої інформації у відповідних сферах. Також інформаційна функція сприяє популяризації діяльності інституцій громадського контролю в широких масах, інформаційний супровід у засобах масової інформації. Цей аспект інформаційної функції сприяє формуванню в суспільстві позитивного сприйняття діяльності контрольних органів, сприяє залученню широких мас до управління державою. Це, у свою чергу, відображається на якісних критеріях учасників контрольних органів — відборі кваліфікованих кадрів, якісних спеціалістів до складу громадських інституцій, що сприяє ефективності державного управління, а отже, реалізації головного завдання інституту громадського контролю [⁴²⁵, с. 52].

Контролююча функція опосередковується діяльністю щодо громадського контролю. Контролююча функція суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю полягає у наділенні уповноваженого суб'єкта контролю на здійснення контрольних повноважень відносно об'єкта. Контролююча функція суб'єктів громадського контролю передбачає здійснення цими суб'єктами контрольних заходів щодо перевірки діяльності правоохоронних органів. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень та інших форм звітності правоохоронних органів [⁴²⁶, с. 128].

Філософсько-правове значення ідеологічної функції як функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю полягає у сприянні по здійсненню заходів, які слугували підґрунтям для усвідомлення необхідності покращення діяльності органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, а також створення ефективних умов взаємодії між громадянським суспільством та правоохоронними органами.

⁴²⁵ Денисенко А. П. Сутність функцій діяльності суб'єктів організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Форум права. — 2015. — № 3. — С. 51–56.

⁴²⁶ Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. — К.: КНТ, 2010. — 232 с.

Отже, слід зазначити, що поняття мети, завдань та функцій суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю мають не тільки теоретичне, а й практичне значення. Адже питання актуальне з врахуванням нагальності прийняття окремого закону про громадський контроль, у тому числі у правоохоронній діяльності.

3.3. Принципи діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Актуальність нашого дослідження обумовлена становленням в Україні повноцінного громадянського суспільства, що має проявляти себе за допомогою контролю в діяльності правоохоронних органів. Вирішення проблеми має проводитись на державному рівні з урахуванням шляхів її вирішення науковцями та запровадження правового регулювання відносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Варто зазначити, що контроль громадськості здійснює потужний вплив на регулювання правового середовища в державі і наголошує на дотриманні режиму законності. Актуальність вказаного дослідження проявляється через принципи діяльності суб'єктів громадського контролю та допомагає запроваджувати результативні заходи на основі ефективності перевірки правоохоронних органів.

Будь-яка діяльність та її нормативне регулювання мають обов'язково передбачати положення, які, свого роду, виступають орієнтиром для цього. Тобто кожний факт реалізації суб'єктом повноважень, а також законодавче врегулювання цього, в тому числі подальше удосконалення, має ґрунтуватись на тих основоположних правилах, які є незмінними, незважаючи ні на що. Підставами є те, що неможливо відразу ідеально врегулювати ту чи іншу сферу правовідносин, а з ним і порядок діяльності відповідних суб'єктів у межах цього. Адже беззаперечним є те, що з розвитком суспільства з'являться ті

факти (обставини), що на нормативному рівні спочатку не регулювалися, оскільки їх не було, а передбачити — неможливо, проте в умовах сьогодення вони виникли. Важливим компонентом запобігання (усунення) цього якраз і вважається розроблення, існування фундаментальних положень (основ), які завжди будуть давати відповідь на питання як діяти, якщо на нормативному рівні це або взагалі не передбачено, або передбачено, але в неоднозначний спосіб. Те саме стосується й законодавчого врегулювання, оскільки знання фундаментальних основ відповідної сфери життєдіяльності надаватиме змогу формувати відповідну норму законодавства.

У будь-якій галузі права та на законодавчому рівні такі основоположні правила позначаються терміном “принцип”, але, вказуючи наперед, сутність цього тлумачиться по-різному. Як визначає відомий дослідник принципів права України А. М. Колодій, у сучасній вітчизняній і юридичній літературі, що дісталася нам у спадок, існує багато різних дефініцій принципів права. В одних звертається увага на те, що принципи — категорія об’єктивна, в інших — юридичні принципи тлумачаться як основні ідеї і навіть поняття, що виражають сутність історичного типу права. Деякі вчені акцентують увагу на тому, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології і науки, інші вважають юридичні основи поза безпосереднім змістом права, яке трактують досить широко. Точаться також дискусії про те, чи можна вважати принципами права такі загальні положення, які не дістали прямого закріплення у нормативно-правовому акті, а лише впливають зі змісту його норм. Зустрічаються також визначення, що виходять з різниці між поняттями принципів права, як його найважливіших соціальних основ, і поняттям правових принципів, які, навпаки, властиві самій юридичній матерії [⁴²⁷, с. 104].

⁴²⁷ Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02 / Анатолій Миколайович Колодій. — Київ, 1998. — 208 с.

Початок дослідження сутності терміна “принцип” бажано розпочинати з етимологічного визначення на підставі тлумачного словника. Пов’язано це з тим, що, по-перше, якщо врахувати поняття “етимологія” (від грец. “ἔτυμον”), це означає — правда, істина [428], по-друге, зрозуміти, в чому полягає сутність лексикографів (від грец. “λεξικογράφια”, “λεξικόν” — словник та грец. “γράφω” — пишу) [429], тобто ті особи, що вивчають походження слів, розробляють сукупність прийомів дослідження, спрямованих на з’ясування походження слова, а також сам результат цього з’ясування — ми сформуємо справжнє уявлення про значення та сутність терміна “принцип”.

З огляду на викладене, слід вказати, що етимологічне значення слова “принцип” нині, наприклад, згідно зі словником М. М. Марченко, роз’яснюється: “від лат. “*principium*” (первісне, визначальне, те, від чого похідне все інше) — засада, основа, керівна ідея, вихідне положення будь-якого явища (вчення, організації, діяльності тощо) [430, с. 75]. Це визначення підходить до сучасної інтерпретації терміна “принцип”, оскільки, як буде встановлено в подальшому, вчені, які розкривали сутність основоположних ідей, тобто засад (принципів), висловлюють подібні погляди.

Відповідно до сучасного словника української мови під реакцією В. Т. Бусела термін “принцип” має вже три значення, а саме: “1. Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку та ін. Основний закон якої-небудь точної науки. 2. Особливість, покладена в основу створення або

⁴²⁸ *Етимологія*: матеріал вільної енциклопедії “Вікіпедія” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>

⁴²⁹ *Лексикографія*: матеріал вільної енциклопедії “Вікіпедія” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F>

⁴³⁰ *Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко.* — М.: Зерцало-М, 2001. — Т. 2. — 528 с.

здійснення чогось. Правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства та ін. 3. Переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці” [⁴³¹, с. 1125].

Якщо з цього висновку В. Т. Бусела виокремлювати саме ті положення, що можуть застосовуватися в нашому випадку, то вважаємо, що ним є тлумачення терміна “принцип” як “... Особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось...”. Пов’язано це з тим, що коли йдеться про основоположну ідею, потрібно виокремлювати не будь-яку норму, а лише ту, що несе в собі найвищу цінність або виступає орієнтиром для інших положень законодавства.

Відразу вкажемо, відповідно вже до українського словника, але під редакцією І. Д. Білодіда, термін “принцип” включає лише одне з цих розумінь, а саме: “Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку та ін. Основний закон якої-небудь точної науки” [⁴³², с. 693]. Однак, як бачимо, цей висновок не зовсім узгоджується з раніше висловленими поглядами, які ми підтримуємо, а тому він не буде застосований нами при формуванні висновку, як потрібно розуміти значення терміна “принцип”.

Порівнюючи наведені трактування терміна “принцип” з іншими висновками лексикографів, звернемо увагу на такий цікавий факт, що дещо по-іншому трактувалося це визначення в роки запровадження діяльності у формі написання тлумачних словників. Так, один із перших лексикографів, а саме В. І. Даль, вказував, що термін “принцип” походить від нім. “*Prinzip*”, франц. “*Principium*” та означає наукове або моральне начало, основа, правило, від якої не відступають [⁴³³, с. 566].

⁴³¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. — 1440 с.

⁴³² Словник української мови: в 11 т. / [уклад. І. К. Білодід та ін]. — К.: Наукова думка, 1976. — Т. 7 “ПОЇХАТИ-ПРИРОБЛЯТИ”. — 732 с.

⁴³³ Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля: в 4-х т.: Т. III — “П—Р” / Под ред. А. И. Бодуэна Куртене. — СПб.—М.: Товарищество М. О. Вольфа, 1907. — 893 с.

Однак, на нашу думку, це трактування не надто відрізняється від сучасної інтерпретації терміна “принцип”, оскільки, як бачимо, у загальному контексті його також можна розуміти як основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила.

Узагальнюючи наведені відомості, сформуємо висновок, що, згідно з етимологією, при розкритті будь-яких питань, пов’язаних з використанням терміна “принцип”, увага має звертатися на те, що, по-перше, це являє собою певну ідею, положення, вимогу, але, по-друге, не “просте”, а саме — основне, основоположне, фундаментальне, вихідне, загальне, керівне, відправне, провідне, чільне.

Порівнюючи цей висновок з поглядами тих вчених, які опрацьовували питання реалізації принципу, але вже в контексті певної сфери правовідносин чи діяльності того чи іншого суб’єкта, наперед вкажемо, що серед погляду численних науковців, які вивчали означену тематику, виокремлюється думка в частині того, що те чи інше положення може стати основоположним правилом, принципом лише тоді, коли воно має характер обов’язковості: а) для суб’єктів правовідносин; б) для самих правовідносин. При цьому відразу вкажемо, що погляди вчених розділяються стосовно того, чим може встановлюватися ця обов’язковість, а саме: нормативно чи індивідуально.

Наприклад, з приводу цього С. П. Погребняк наголошував: “встановити перелік основоположних принципів можливо лише тоді, коли юридичне співтовариство і суспільство в цілому справді визнають певні ідеї такими, що є обов’язковими для тієї чи іншої сфери життєдіяльності” [⁴³⁴, с. 61–62]. Повністю підтримуючи погляд цього автора, лише зауважимо, що громада може визначити для себе фундаментальні основи діяльності в тій чи іншій сфері правовідносин. Проте залишається невідомим, як встановити, що те чи інше правило стало фундаментальним.

⁴³⁴ Погребняк С. П. Основоположні принципи права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Станіслав Петрович Погребняк. — Харків, 2009. — 222 с.

Доволі широке обґрунтування з цього приводу наводить також А. М. Колодій у роботі, присвяченій принципам права. Так, якщо узагальнити висновки вченого, то можна констатувати, що він є прихильником того, що принцип стає дійсно основоположним правилом лише тоді, коли він виконується [⁴³⁵, с. 114]. Тобто, знову-таки, хоча автор прямо не вказує на таку характеристику принципу, як його “обов’язковість”, зроблений висновок свідчить, що принцип таки повинен характеризуватися цим.

Крім того, такий відомий теоретик теорії держави і права, як О. Ф. Скакун, також зауважує, що принципи — це відправні начала, незаперечні вимоги, які ставляться в обов’язок учасникам суспільних відносин з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [⁴³⁶, с. 221]. Як бачимо, у зазначеному визначенні автор прямо застосовує вислів “обов’язок”, що, у свою чергу, свідчить, що він також є прихильником розуміння терміна “принцип” через призму його “обов’язковості”.

В той же час Т. І. Фулей прямо вказує, що принципи — це вимоги, оскільки ознаками принципів є їх нормативність, фіксація у зовнішніх формах права [⁴³⁷, с. 35–36].

Аналізуючи наведені погляди, відзначимо, ми повністю підтримуємо висновки щодо того, що основоположне правило слід розцінювати принципом лише тоді, коли воно має характер обов’язковості, що, у свою чергу, забезпечується різними засобами.

Висловлюючи причини з приводу того, чому доцільно дотримуватися саме такої позиції, аргументуємо: якщо основопо-

⁴³⁵ Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / Анатолій Миколайович Колодій. — Київ, 1998. — 208 с.

⁴³⁶ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос. С. О. Буракоєвський]. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

⁴³⁷ Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тетяна Іванівна Фулей. — Львів, 2003. — 253 с.

ложне правило (принцип) не матиме характеру обов'язковості, то це означає, що воно може як виконуватися, так і не виконуватися. Однак якщо таке відбуватиметься, то відразу виникає питання, а чи слід це розцінювати керівною ідеєю, якщо “керівна ідея”, як визначено нами попередньо, означає дотримуватися за будь-яких умов або, як вказував В. І. Даль, правило, від якого не можна відступати.

Наголошуючи насамкінець, чим може встановлюватися “обов'язковість” принципу, коротко відмітимо, ми прихильники того, що ця властивість може забезпечуватися не лише у законодавчий спосіб, а й безпосередньою поведінкою суспільства в цілому чи відповідних суб'єктів правовідносин. Адже вони також можуть самостійно дійти висновку, що у певній сфері життєдіяльності, незважаючи на будь-які правила, потрібно завжди дотримуватися відповідних принципів. Тобто означеним правилом потрібно керуватися завжди.

Таким чином, узагальнюючи наведені відомості, відмітимо, що під принципами діяльності суб'єкта ми будемо розуміти фундаментальні (основоположні) правила, яких суб'єкт повинен обов'язково дотримуватися, орієнтуючись на них, здійснювати свої повноваження.

В останні роки стан державного управління в нашій державі зумовив те, що громадський контроль за діяльністю влади став однією з небагатьох інституцій, яка забезпечує дійсний (справжній) нагляд за діями представників держави. Свідченням цього є достовірно відомі факти:

по-перше — представники громадськості, не будучи службовими особами держави, беруть активну участь у діяльності органів державної влади. Яскравим прикладом цього є останні події в Україні, оскільки представники громадськості безпосередньо залучаються до реформування правоохоронних та інших силових структур (поліція);

по-друге — у численних законах України, а саме тих, які стосуються державної служби, прямо прописуються норми, у яких представники громадськості наділяються законними по-

вноваженнями впливати на політику діяльності відповідного державного органу. Для прикладу, згідно зі ст. 10, 26 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”, представникам громадських організацій (Рада громадського контролю) мають надаватися звіти щодо діяльності цього правоохоронного органу.

Проте потребує уваги той факт, що з таким розвитком діяльності у формі “громадського контролю” у нашій країні досі відсутній закон, який безпосередньо регулює відносини між представниками громадськості та органами державної влади в ході здійснення контрольних повноважень одними за діями інших. Як свідчать відомості Верховної Ради України, спроби прийняття такого Закону обмежувалися розробленням законопроектів [⁴³⁸, ⁴³⁹, ⁴⁴⁰], з яких лише один був поданий на розгляд Верховної Ради України, але повернутий на доопрацювання [⁴⁴¹, ⁴⁴²]. Існування цього призвело до того, що в Україні відсутня концепція розвитку діяльності у формі громадсько-

⁴³⁸ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 4697 від 14.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646

⁴³⁹ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101

⁴⁴⁰ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 6246 від 11.10.2004 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=19085

⁴⁴¹ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 6358 від 13.07.2001 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659

⁴⁴² *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 6358/П від 11.10.2001 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10407

го контролю і, як наслідок, не визначені принципи, на основі яких має ґрунтуватися така діяльність. Хоча це є важливим з огляду на те, що дає змогу відповісти на такі питання, як діяти, якщо на нормативному рівні це або взагалі не передбачено, або передбачено, але в неоднозначний спосіб.

Відображення відомостей щодо такого стану громадського контролю та нормативного врегулювання цієї діяльності зумовило те, що при розкритті питань стосовно класифікації принципів громадського контролю, принципів діяльності суб'єктів громадського контролю (органів), принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю авторська класифікація принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є основним та єдиним способом надання відповідей на означену проблему.

Отже, зробимо висновок, що під поняттям “класифікація” (від лат. *clasis* — розряд та *facere* — робити) розуміється особливий порядок поділу понять, що в результаті приводить до утворення певної сукупності поділів, які призначені для подальшого використання [⁴⁴³, с. 207]. Основною метою класифікації виступає розкриття внутрішньо необхідних зв'язків між групами (класами, родами, видами). У вітчизняній літературі поширеними видами класифікації виступають: 1) логіко-дихотомічний поділ (поділ обсягу поняття на дві частини; клас предметів, що мають цю ознаку (вибрану як підстава) і клас предметів, які не мають її; 2) розподіл змісту та обсягу поняття, що класифікується, на групи відповідно до видозміни обраної за критерієм ознаки, що виступає основою розподілу в кожній групі предметів [⁴⁴⁴, с. 339].

Наведені відомості (інформація) щодо поняття та мети класифікації свідчать — при розкритті порядку класифікації

⁴⁴³ *Філософський словник* / [пер. з рос. вид.; за ред. М. М. Розенталя]. — К.: Політиздат, 1964. — 418 с.

⁴⁴⁴ Там само.

принципів громадського контролю потрібно зосереджувати увагу не на переліку принципів громадського контролю, а на тих критеріях, які дають змогу розподілити означені принципи на певні групи. Таким чином досягатиметься й мета класифікації, а саме: визначити ті властивості, що об'єднують певну групу принципів між собою.

На підставі цього відмітимо, що у вітчизняній юридичній літературі на сьогодні відсутні одностайні погляди з приводу того, як необхідно класифікувати принципи громадського контролю. При цьому слід звернути увагу, що дослідження вчених проводяться не системно. Йдеться про те, що, опрацьовуючи питання стосовно класифікації принципів громадського контролю, більшість науковців зосереджує увагу на принципах громадського контролю у певній сфері правовідносин, тоді як загальні поняття щодо принципів громадського контролю, в тому числі загальна класифікація принципів цього виду діяльності, незалежно від сфери правовідносин, де відбувається громадський контроль, на жаль, розглядається не деталізовано. Наслідком цього стає те, що здебільшого при класифікації принципів громадського контролю той чи інший вчений робить пряме посилання на критерії, які розроблені для принципів у цілому.

Наприклад, так діє І. О. Сквірський ^[445], який є прихильником того, що під час класифікації принципів громадського контролю потрібно застосовувати загальну класифікацію принципів права. Підставами цього слугує те, що принципи громадського контролю слід вважати похідними від принципів права, оскільки громадський контроль є підвидом суспільної діяльності, відповідно, він має бути заснованим на пра-

⁴⁴⁵ *Сквірський І. О.* Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз / І. О. Сквірський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “ПРАВО”. — 2015. — Випуск 34. — Том 2. — С. 131–135.

вових нормах, які, у свою чергу, є похідними від відповідних принципів права.

Тобто з урахуванням погляду І. О. Сквірського, для класифікації принципів громадського контролю можливо застосувати такі критерії розподілу, як: 1) властиві тій чи іншій сфері діяльності; 2) характерні для двох і більше сфер правовідносин; 3) спільні для всіх без винятку; 4) залежно від того, яке їх значення і, відповідно, на яку сферу вони розповсюджуються; 5) безпосередні (принципи-норми) і опосередковані (принципи, прямо не зафіксовані, але можуть бути виведені з норм) закріплення; 6) загальносоціальні і спеціально-юридичні; 8) міжгалузеві, галузеві, підгалузеві, міжінституційні; 9) загальнолюдські (цивілізаційні); 10) типологічні; 11) конкретно-історичні. Саме такі можливі підстави розподілу принципів права на види відображає безпосередній дослідник принципів права А. М. Колодій [⁴⁴⁶, с. 119–121], аналіз праці якого свідчить про те, що автор доволі ґрунтовно та змістовно розглядав численні питання, пов'язані з принципами. Тому його висновки заслуговують на особливу увагу, оскільки вони сформовані за результатами опрацювання великої кількості різного роду наукових робіт, присвячених основоположним (керівним) ідеям функціонування нашого суспільства.

Дещо іншої точки зору дотримуються Т. О. Коломоєць і П. Д. Матвієнко [⁴⁴⁷], оскільки вони наголошують, що під час класифікації принципів громадського контролю потрібно застосовувати не класифікацію принципів права, а класифікацію принципів адміністративної процедури. Адже адміністративно-процедурне право регулює діяльність у фор-

⁴⁴⁶ *Колодій А. М.* Конституція і розвиток принципів права України (методологічні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / Анатолій Миколайович Колодій. — Київ, 1998. — 208 с.

⁴⁴⁷ *Коломоєць Т. О.* Принципи як елемент контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2(2). — С. 31–42.

мі громадського контролю, тому, враховуючи, що вони процедурно залежать один від одного, класифікація принципів у них має бути також одна, а саме: засадничі та процедурні, структурні, процедурні і принципи результату контролю.

Ця думка може бути врахована при розкритті нашої тематики, оскільки, дійсно, діяльність правоохоронних органів, суб'єктів громадського контролю пов'язана з адміністративним процесом. Тому якщо вони пов'язані, то й класифікація принципів у них може бути одна.

Додатково зауважимо, в адміністративному праві доволі розповсюдженим є твердження, що принципи відносин органів державної влади та громадян мають поділятися на матеріальні та процедурні, загальні й спеціальні [⁴⁴⁸, с. 90–94]. Тобто, на підставі цього принципи громадського контролю мають бути також поділені на такі види: матеріальні, процедурні, загальні, спеціальні.

Зовсім протилежного погляду дотримується В. Ю. Кобринський [⁴⁴⁹, с. 9], який один із небагатьох формує самостійну класифікацію принципів діяльності у формі контролю. Так, вчений доходить висновку, що якщо йдеться про діяльність у формі контролю, незважаючи на його вид і суб'єкта здійснення, принципи контролю доцільно поділяти на:

- 1) загальноправові — верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, підзвітність, відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність, судовий захист прав суб'єктів контролю;

⁴⁴⁸ *Ткач Г. Й.* Принципи адміністративного права / Г. Й. Ткач // Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов та ін.]; під ред. В. Б. Авер'янова (голова). — К.: Юридична думка, 2007–2004. — Т. 1. — 2007. — 591 с.

⁴⁴⁹ *Кобринський В. Ю.* Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право” / В. Ю. Кобринський. — К., 2008. — 20 с.

- 2) інформаційні — прозорість, відкритість інформації про діяльність суб'єктів контролю, відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у ЗМІ;
- 3) управлінські — взаємодія та відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію його завдань, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю;
- 4) фінансово-економічні — ефективність контролю за використанням ресурсів;
- 5) приватні — деполітизація і деідеологізація контролю.

Потрібно вказати, що інші дослідники принципів діяльності у формі контролю незалежно від виду та суб'єкта здійснення вважають цю класифікацію занадто деталізованою. Йдеться про В. Л. Синчука [450], який, опрацювавши наведені погляди В. Ю. Кобринського, прямо вказує на відображення вченим одних і тих самих принципів у різних групах. Наприклад, відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність та відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію його завдань є однаковими за суттю, а тому не можуть належати до різних груп.

Якщо насамкінець узагальнити наведену інформацію, то можна сформулювати твердження, що як на законодавчому, так і на теоретичному рівнях немає однотайності з приводу класифікації принципів громадського контролю. Однак відразу звернемо увагу на той факт, що всі згадані нами вчені застосовують два правила при наданні відповіді на це питання. Зокрема, прихильники одного вважають, що при класифікації принципів громадського контролю потрібно застосовувати критерії, які розроблені іншими галузями права. Тоді як при-

⁴⁵⁰ Синчук В. Л. Система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Л. Синчук // Форум права. — 2014. — № 1. — С. 443–449.

хильники іншого дотримуються думки, що принципи громадського контролю повинні мати власну класифікацію.

Висловлюючи власне бачення щодо класифікації принципів громадського контролю, вважаємо, при наданні відповіді на це питання, по-перше, за основу має бути взята загальна класифікація принципів права, але, по-друге, вона має відповідати сутності діяльності у формі громадського контролю. Тобто ми прихильники застосування комплексного методу, оскільки, на нашу думку, це забезпечить гармонізацію результатів, які існують з цього приводу. Наприклад, принципи громадського контролю можна класифікувати як: 1) загальні, тобто ті, що стосуються цієї діяльності в цілому, а саме “принцип верховенства права”, оскільки він є основоположним принципом кожної діяльності, незважаючи на її сферу та суб’єкт здійснення; 2) спеціальні — проявляються лише за певних обставин і умов, а саме “принцип об’єктивності”, що має відношення лише до тих випадків, коли суб’єкт громадського контролю проводить перевірку, тобто повинен бути завжди “об’єктивним”.

Серед вчених, які займалися опрацюванням діяльності у формі громадського контролю, немає єдності в частині того, як потрібно класифікувати принципи, на основі яких має відбуватися безпосередня реалізація громадського контролю. Визначено, що науковцями застосовується два підходи при наданні відповіді на означене питання, а саме: 1) посилення на інші галузі права; 2) самостійне формування класифікації принципів громадського контролю.

З огляду на викладене пропонуємо при опрацюванні класифікації принципів діяльності суб’єктів громадського контролю застосувати цей підхід також. Тобто на підставі існуючих висновків (поглядів) щодо порядку класифікації принципів громадського контролю продовжити думку вчених стосовно того, як можуть класифікуватися принципи діяльності суб’єктів громадського контролю відповідно до їхніх поглядів.

Потрібно вказати, для правильної класифікації принципів діяльності суб’єктів громадського контролю ми повинні чітко

зрозуміти, що відноситься до принципів громадського контролю взагалі, а що — до принципів діяльності суб'єктів під час цього. Адже беззаперечним залишається той факт, що кожна сфера правовідносин може ґрунтуватися на принципах, які стосуються її в цілому та тих, що мають відношення лише до певних фактів, обставин, подій, суб'єктів, випадків у межах зазначеного.

Так, вихідними положеннями нашого розуміння сутності діяльності суб'єктів громадського контролю є: *“повноваження суб'єкта, відповідно до вимог Закону, здійснювати громадський контроль з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам”* ^[451]. На підставі цього, класифікуючи принципи діяльності суб'єктів громадського контролю, ми будемо зосереджувати увагу та класифікувати саме ті принципи, які стосуються порядку реалізації суб'єктом громадського контролю своїх повноважень під час перевірки та оцінки діяльності об'єкта контролю. Такими принципами доцільно вважати: відкритість, прозорість, законність, об'єктивність, достовірність, незалежність, професійність, компетентність ^[452, 453], повнота, всебічність, недопустимість зловживання, обґрунтованість ^[454]. Саме ці принципи, на нашу думку, є основополож-

⁴⁵¹ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 4697 від 14.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646

⁴⁵² Там само.

⁴⁵³ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 6358 від 13.07.2001 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659

⁴⁵⁴ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101

ними ідеями реалізації суб'єктом громадського контролю своїх повноважень під час перевірки й оцінки діяльності об'єкта громадського контролю. Під об'єктом громадського контролю розуміється особа, за діяльністю якої відповідно до вимог цього Закону суб'єкти громадського контролю мають право здійснювати громадський контроль [⁴⁵⁵].

Таким чином, якщо, наприклад, брати до уваги висновки І. О. Сквірського [⁴⁵⁶], який був прихильником класифікації принципів громадського контролю згідно із загальною класифікацією принципів права, то наведені нами принципи діяльності суб'єктів громадського контролю доцільно класифікувати як спеціальні, опосередковані, безпосередні, міжгалузеві.

Так, спеціальними вони є тому, що, як визначено попередньо, сутність діяльності суб'єкта громадського контролю полягає в тому, що це реалізація суб'єктом громадського контролю своїх повноважень під час перевірки та оцінки діяльності об'єкта громадського контролю. Тобто йдеться не про громадський контроль взагалі, а виключно про діяльність суб'єкта громадського контролю. У зв'язку з цим принципи, які стосуються цього також, стають спеціальними, а не загальними, оскільки мають безпосереднє відношення до порядку реалізації повноважень, а не громадського контролю в цілому як явища.

Щодо того, чому, згідно з висновками І. О. Сквірського [⁴⁵⁷], наведені принципи діяльності суб'єкта громадського

⁴⁵⁵ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 4697 від 14.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646

⁴⁵⁶ *Сквірський І. О.* Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз / І. О. Сквірський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “ПРАВО” — 2015. — Вип. 34. — Т. 2. — С. 131–135.

⁴⁵⁷ Там само.

контролю доцільно класифікувати як безпосередні (передбачені нормами права) й опосередковані (непередбачені нормами права), то причинами цього слугує те, що, як визначено нами в підрозділі 1.1 роботи, принципи можуть встановлюватися не лише на законодавчому рівні, а й визначатися самим суспільством, історією його життя тощо. Тобто керівні ідеї можуть і не передбачатися конкретним законом, але існувати та дотримуватися суспільством у практичному житті під час певної діяльності.

Те саме стосується й діяльності суб'єктів громадського контролю, оскільки на сьогодні безпосередні принципи їхньої діяльності на законодавчому рівні не закріплені, проте існують відповідні законопроекти, а тому ці принципи дуже скоро можуть стати безпосередніми, а саме такими, що закріплені на законодавчому рівні. Крім того, не потрібно забувати, що науковою спільнотою нашої держави вже сформовані погляди стосовно того, на основі яких ідей (положень) потрібно здійснювати громадський контроль, що є свідченням існування такої групи принципів діяльності суб'єктів громадського контролю, як опосередковані.

З приводу того, чому принципи діяльності суб'єктів громадського контролю, за висновками І. О. Сквірського, можна класифікувати як міжгалузеві, то в цьому випадку ми, знову-таки, повертаємося до визначення сутності діяльності суб'єктів громадського контролю та переліку принципів, якими вони повинні керуватися під час реалізації власних повноважень. Адже відсутнє будь-яке посилення: 1) на сферу правовідносин застосування повноважень; 2) на сферу правовідносин здійснення перевірки суб'єктом громадського контролю. Тобто сама перевірка і принципи цього стосуються реалізації повноважень в цілому, а не конкретного виду діяльності. Тому принципи, якими повинні керуватися суб'єкти громадського контролю, також стають міжгалузевими.

Розглядаючи іншу можливу класифікацію принципів діяльності суб'єктів громадського контролю, розглянемо також

і пропозиції Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко [458], які були опрацьовані в підрозділі 1.1 даної наукової роботи. Так, відповідно до поглядів авторів принципи діяльності суб'єктів громадського контролю можливо класифікувати не лише як спеціальні, а й — процедурні, структурні [459, с. 80–84], або, враховуючи, що громадський контроль відноситься до сфери адміністративних правовідносин, — як матеріальні та процедурні.

Висловлюючи власну точку зору щодо такої можливої класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю, слід вказати, що наведені висновки Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко є такими, що можуть бути використані у нашому випадку. Пов'язано це з тим, що:

по-перше — наведена вченими класифікація узгоджується з сутністю наведених принципів діяльності суб'єктів громадського контролю. Так, всі вони стосуються повноважень, які, у свою чергу, здійснюються у порядок і спосіб, визначений процесуальним законодавством, а тому принципи можна класифікувати як процедурні (процесуальні);

по-друге — наведена вченими класифікація відповідає сутності діяльності суб'єктів громадського контролю. Адже в цьому визначенні не сказано про конкретний предмет перевірки, а використано загальне формулювання, а саме: “діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам”. Тобто суб'єкт

⁴⁵⁸ *Коломоєць Т. О.* Принципи як елемент контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // *Адміністративне право і процес.* — 2012. — № 2 (2). — С. 31–42.

⁴⁵⁹ *Ткач Г. Й.* Принципи адміністративного права / Г. Й. Ткач // *Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т.* / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов та ін.]; під ред. В. Б. Авер'янова (голова). — К.: Юридична думка, 2007–2004. — Т. 1. — 2007. — 591 с.

громадського контролю може керуватися принципами, що стосуються (визначені) як норм матеріального права, так і положеннями процесуального права.

Розглядаючи також ідеї В. Л. Синчука [⁴⁶⁰], В. Ю. Кобринського [⁴⁶¹, с. 9], які були прихильниками того, що принципи громадського контролю повинні мати власну класифікацію, то, з урахуванням їхніх поглядів, принципи діяльності суб'єктів громадського контролю можна характеризувати як: 1) загальноправові; 2) інформаційні; 3) управлінські; 4) фінансово-економічні; 5) приватні.

Проте наразі вкажемо, що неможливо дати відповідь на питання щодо того, чи можуть бути дані критерії застосовані під час класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю. Пов'язано це з тим, що під час будь-якої класифікації, в тому числі й принципів, бажано навести не лише групи (види) класифікації, потрібно додатково розкривати процедуру самого дослідження, тобто чому та як автор дійшов до такого результату. Тоді як В. Л. Синчук, В. Ю. Кобринський, формуючи власну класифікацію принципів громадського контролю, жодним чином не розкривають умови формування своїх висновків. І якщо причини віднесення ними деяких принципів громадського контролю до такої групи, як “загальноправові”, можна зрозуміти через опрацювання роботи А. М. Колодія “Конституція і розвиток принципів права України”, оскільки у цій праці розкрито сутність такого критерію класифікації принципів, як “загальноправовий”. Однак, що саме В. Л. Синчук, В. Ю. Кобринський мають на увазі під “інформаційні”, “управлінські”, “фінансово-економічні”, “приватні”, залишається невідомим.

⁴⁶⁰ Синчук В. Л. Система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Л. Синчук // Форум права. — 2014. — № 1. — С. 443–449.

⁴⁶¹ Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право” / В. Ю. Кобринський. — К., 2008. — 20 с.

Узагальнюючи насамкінець наведені відомості, зауважимо, відсутність єдності з приводу класифікації принципів громадського контролю є наслідком того, що немає однастайності й у частині класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю. В той же час проведене дослідження додатково показує, якщо відбувається дискусія з приводу того, як потрібно класифікувати принципи діяльності суб'єктів громадського контролю, незважаючи на сферу правовідносин, де це здійснюється, формат наукового аналізу повинен відбуватися за умов, коли принципи діяльності суб'єктів громадського контролю класифікуються: 1) або як спеціальні, міжгалузеві, безпосередні та опосередковані; 2) або як спеціальні, процедурні, матеріальні; 3) або як загальноправові, інформаційні, управлінські, фінансово-економічні, приватні.

Розглядаючи класифікацію принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід вказати, що на означене питання відповідь потрібно обов'язково надавати шляхом співставлення висновків вчених, які розглядали принципи громадського контролю, з думками тих науковців, які опрацьовували основоположні ідеї функціонування правоохоронної системи нашої держави в цілому. Адже правоохоронна діяльність вже була предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. У зв'язку з цим з даної тематики також розроблені певні висновки, в тому числі перелік принципів, якого потрібно дотримуватися під час виникнення взаємовідносин з представниками правоохоронної системи, тобто, додамо, у межах громадського контролю також.

На підставі цього вкажемо, наприклад, А. М. Кучук висловлює міркування, що принципи будь-якої діяльності, пов'язаної з представниками правоохоронних органів, умовно можна поділити на такі групи:

- 1) загальносоціальні — до них слід віднести принципи гуманізму, демократизму, справедливості, рівності перед законом;

2) спеціальні — цю групу складають принципи верховенства права, законності, добропорядності, гласності, взаємодії, професіоналізму та компетентності, незалежності, безперервності [⁴⁶², с. 91–92].

Відразу вкажемо, що наведену класифікацію принципів діяльності, яка пов'язана з правоохоронною системою, даний вчений не сприймає як універсальну, а розуміє як заклик до встановлення інших, нових критеріїв цієї систематизації.

Якщо проаналізувати думку А. М. Кучука, то можна сформулювати висновок, що хоча науковець дотримується загальної позиції, оскільки застосовує доволі розповсюджену класифікацію принципів, а саме на загальні та соціальні, він вважає також за необхідне й можливе удосконалити наведену класифікацію принципів у майбутньому.

Така точка зору вбачається у праці Л. О. Феценко [⁴⁶³, с. 83]. Вона вважає, що всі принципи діяльності по відношенню до правоохоронних органів, тобто громадський контроль за представниками силових структур, також потрібно поділяти на загальні та спеціально-організаційні. До загальних принципів відносять: законність, науковість, плановість, безперервність та систематичність. Тоді як спеціально-організаційними принципами є: координованість, оперативна маневреність, професіоналізм, активність та ініціативність, виправданий ризик, пропорційно-компетентна відповідальність, раціональний розподіл і використання можливостей взаємодіючих суб'єктів.

Певні висновки щодо класифікації принципів діяльності по відношенню до правоохоронних органів у різних сферах мож-

⁴⁶² *Кучук А. М.* Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Миколайович Кучук. — К., 2007. — 213 с.

⁴⁶³ *Феценко Л. О.* Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Леся Олександрівна Феценко. — К., 2007. — 217 с.

на зробити на підставі праці О. М. Ярмака [⁴⁶⁴, с. 187–188], де також наведена відповідна класифікація, але, додамо, не лише на підставі вимог національного законодавства, а й з урахуванням положень відповідних міжнародних документів. Зокрема, згідно з поглядами цього автора, залежно від норм міжнародних нормативно-правових актів, доцільно виділяти такі групи основоположних ідей (правил) взаємовідносин з правоохоронною системою:

- 1) ті, що стосуються законності, — обов'язок виконувати закон, недискримінація, рівність, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність, нейтральність, прийняття рішень протягом розумного строку, право на оскарження, законні очікування та відповіді;
- 2) ті, що стосуються участі індивідів, — можливість вирішення спорів альтернативними засобами, право бути заслуханим та робити заяви;
- 3) ті, що стосуються виконання, — етичність, ефективність, постійність, продуктивність, навчання;
- 4) ті, що стосуються прозорості, — використання простої, зрозумілої та сприйнятливої мови, ведення відповідних записів, активне поширення інформації, дотримання конфіденційності, захист відомостей, повага до приватності, повідомлення про прийняте рішення, зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання.

При цьому, знову-таки, привертає увагу той факт, що автором проводиться самостійне дослідження, за результатами чого формуються певні висновки. Насамкінець наголошується, враховуючи те, що існує велика кількість принципів та стандартів діяльності кожного державного та недержавного органу, дана класифікація не є остаточною та може бути доповнена іншими групами (видами).

⁴⁶⁴ Ярмач О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Михайлович Ярмач. — К., 2009. — 240 с.

До питання класифікації принципів діяльності, пов'язаної з правоохоронними органами, детально підходить М. К. Якимчук [⁴⁶⁵, с. 152–159]. Як вбачається з висновків цього вченого, принципи відносин суб'єктів з представниками правоохоронної системи можна класифікувати на:

- 1) загальносистемні — об'єктивність, правова впорядкованість, законність, дисципліна, відповідальність, системність, централізм, демократизм, гласність, пріоритетність прав громадян, рівність, прогнозування;
- 2) спеціальні, які, своєю чергою, поділяються на:
 - а) цільові принципи — погодженість цілей, їх основних параметрів, несуперечливість один одному, взаємодоповнюваність, підпорядкування приватних, локальних цілей загальним (стратегічним), побудова цілей відповідно до їх ієрархії у “дереві” цілей, перетворення результатів реалізації однієї мети у джерело інших цілей, кінцево-цільової спрямованості та ін.;
 - б) структурні принципи — структурно-організаційні, структурно-функціональні;
 - в) процесуальні принципи — конкретизація діяльності й особистої відповідальності, конкретність, науковість, ефективність.

Водночас В. Л. Синчук, аналізуючи наведені думки М. К. Якимчука, доходить висновку, що незважаючи на ґрунтовність і повноту наведеної класифікації принципів відносин суб'єктів з правоохоронними органами, вони потребують свого коригування [⁴⁶⁶], а саме:

1. За ступенем узагальнення:

⁴⁶⁵ Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Микола Костянтинів Якимчук. — Чернівці, 2002. — 446 с.

⁴⁶⁶ Синчук В. Л. Система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Л. Синчук // Форум права. — 2014. — № 1. — С. 443–449.

- а) загальні принципи — верховенство права, законність, системність, систематичність, відповідальність, ефективність, об'єктивність, науковість обґрунтованість, гласність (відкритість), публічність (офіційність);
- б) адміністративно-процесуальні принципи — рівність, професійність, єдність і диференціація, оптимальність, оперативність, об'єктивність істини;
- в) спеціальні принципи — незалежність, неупередженість, повнота, взаємодія, раціональність.

2. За джерелом права:

- а) принципи, закріплені у відомчих нормативно-правових актах;
- б) принципи, закріплені у міжгалузевих нормативно-правових актах;
- в) конституційні принципи, що узгоджуються з усіма наведеними групами принципів.

Таким чином, підводячи підсумки щодо класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами, відмітимо, якщо порівнювати висновки тих вчених, які займалися класифікацією принципів громадського контролю, з тими поглядами науковців, які висловлювали власні бачення щодо класифікації принципів взаємовідносин суб'єктів з представниками правоохоронних органів, то можна побачити таку тенденцію в науковому просторі:

1. Класифікація принципів діяльності суб'єктів громадського контролю та класифікація принципів відносин правоохоронних органів з іншими суб'єктами — не може співпадати.

Прикладом цього слугують наведені у цьому підрозділі висновки О. М. Ярмака щодо класифікації принципів діяльності суб'єктів під час виникнення взаємовідносин з представниками правоохоронних органів та думки В. Л. Синчука, В. Ю. Кобринського щодо того, якою є класифікація принципів діяльності суб'єктів громадського контролю. Адже наведені класифікації не співпадають між собою.

2. Класифікація принципів діяльності суб'єктів громадського контролю та класифікація принципів діяльності суб'єктів під час відносин з правоохоронними органами — можуть збігатися.

Йдеться про можливе групування цих принципів в однакові, єдині групи (види). Тобто якщо виникають відносини між суб'єктом громадського контролю та представниками правоохоронних органів, то ті принципи, на основі яких відбувається діяльність між ними, можна класифікувати як спеціальні, процедурні тощо.

Визначаючи підходи, за допомогою яких, на нашу думку, найбільш доцільно запропонувати авторську класифікацію принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, то з урахуванням того, що між вченими немає єдності за даним питанням — ми пропонуємо спочатку визначитися з тим, яким саме чином потрібно проводити класифікацію, лише у подальшому згрупувати принципи діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю у певні види, тобто класифікувати.

Таким чином, відмітимо, під “класифікацією” найбільш доцільно розуміти розподілення предметів між собою на основі: а) їх відмінності та подібності; б) якостей і властивостей — з метою виявлення і розкриття закономірних зв'язків між одержуваними класифікаційними групами. Здійснення класифікації завжди поєднується з пошуком підстав поділу елементів, що класифікуються, на групи, тобто з набором критеріїв класифікації [⁴⁶⁷, с. 45].

Як додатково відзначає В. А. Василенко, для того щоб класифікація була природною і стійкою, тобто правильно відображала реальну дійсність і давала найбільш повне та істинне уявлення про співвідношення і взаємозв'язки елементів системи, а отже, про побудову і організацію системи загалом, вона

⁴⁶⁷ *Фулей Т. І.* Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тетяна Іванівна Фулей. — Львів, 2003. — 253 с.

повинна відбуватися на підставі множинності критеріїв, а вибрані критерії повинні відповідати комплексу найважливіших особливостей, властивостей елементів досліджуваної системи. Правильність вибору критеріїв класифікації, що залежить від ступеня врахування всіх найбільш характерних ознак, якостей і властивостей досліджуваних елементів, визначає її пізнавальну значимість і науково-практичну цінність [⁴⁶⁸, с. 299]. Тобто, згідно з даним поглядом при класифікації принципів потрібно виокремити не один, а декілька критеріїв, на підставі яких розподіляються принципи на певні групи (види). На нашу думку, це правильно, оскільки таким чином кінцеві результати лише посилюватимуться з точки зору своєї обґрунтованості.

На підставі цього доходимо висновку, що під час класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю нашим основним критерієм має бути згрупування принципів на певні види, залежно від того, що їх об'єднує. При цьому ми підтримуємо думку, що один і той самий принцип у результаті класифікації може відноситися до різних груп (видів). Як пояснюють С. Г. Келіна і В. М. Кудрявцев, завдання класифікації полягає не в тому, щоб знайти і виділити принципи, властиві тільки одній групі чи виду, а згрупувати їх у спосіб, що надасть змогу зрозуміти, яка головна сутність повинна бути дотримана, відштовхуючись від природи цієї групи принципів [⁴⁶⁹, с. 59–62]. Наприклад, якщо взяти такий принцип діяльності суб'єкта громадського контролю за правоохоронними органами, як “законність”, то дане основоположне правило діяльності суб'єкта громадського контролю можна класифікуватися як загальне, так і спеціальне. Адже громадський контроль та суб'єкт громадського контролю взаємопов'язані, без одного не може бути іншого.

⁴⁶⁸ *Василенко В. А.* Основы теории международного права / В. А. Василенко. — К.: Вища школа, 1988. — 288 с.

⁴⁶⁹ *Келіна С. Г.* Принципы советского уголовного права / С. Г. Келіна, В. Н. Кудрявцев. — М.: Наука, 1988. — 173 с.

Зазначимо, що при класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю нами буде використано існуючі напрацювання із загальної систематизації принципів на певні види (групи). Таким чином, ми зможемо запропонувати власні висновки у спосіб, що не будуть суперечити думкам тих вчених, які доволі ґрунтовно займалися питанням класифікації принципів незалежно від сфери діяльності.

Так, якщо відштовхуватися від погляду А. І. Денисова, який один із перших запропонував диференціацію принципів на певні групи, а саме: 1) принципи, що властиві тій чи іншій частині (галузі права); 2) принципи, що характерні для двох і більше, але не для всіх галузей права; 3) принципи, спільні для всіх без винятку галузей права [⁴⁷⁰, с. 95], то, на нашу думку, принципи, які властиві діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами, слід кваліфікувати як ті, що “характерні для двох і більше, але не для всіх галузей права”.

Підставами таких висновків слугує те, що, розглядаючи різні теоретичні визначення сутності громадського контролю, можна прослідкувати такий факт, що жоден із вчених не вказує на предмет громадського контролю. Наприклад, К. Добровіцька вказує, що громадський контроль — це певна наглядова діяльність з боку фізичних або юридичних осіб за органами державної влади та їх посадовими особами, на скільки вони виконують покладені на них завдання та в чийх інтересах. Громадський контроль може бути направлений на діяльність органів державної та місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх службовців і посадових осіб, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, з метою дотримання ними нормативно-правових і соціальних норм щодо задоволення потреб та інтересів громадян, інозем-

⁴⁷⁰ Денисов А. И. XXIV съезд и вопросы государства и права / А. И. Денисов. — М.: Юрид лит., 1972. — 195 с.

них громадян та осіб без громадянства [471]. Як бачимо, вченим під час позначення предмета діяльності суб'єкта громадського контролю, а з ним і меж його повноважень, зроблено посилання на ту сферу законодавства, яку він має на меті перевірити. Тому принципи діяльності також повинні співпадати.

Водночас Я. І. Жукровський вважає, що громадський контроль — це діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням органами державної влади або їх посадовими особами положень законодавчих актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав і свобод людини [472, с. 18–20].

Тобто такі тлумачення сутності громадського контролю дають підстави вважати, що сфера діяльності суб'єкта громадського контролю залежить від того, що є об'єктом його перевірки та який в об'єкта напрям діяльності. Якщо правоохоронна діяльність здійснюється у різних сферах, наприклад кримінальній, кримінально-процесуальній, адміністративній, кримінально-виконавчій тощо, то принципи діяльності суб'єкта громадського контролю під час перевірки та оцінки діяльності представників правоохоронних органів також розцінюються (класифікуються) як ті, що стосуються двох і більше, але не всіх галузей права, або, як їх називають В. М. Семенов [473, с. 23], Г. А. Борисов [474], Л. С. Явич [475, с. 145] — “міжгалузеві”.

⁴⁷¹ *Добровіцька К.* Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування / К. Добровіцька // Збірник наукових праць “Ефективність державного управління”. — 2015. — Вип. 43. — С. 303–308.

⁴⁷² *Громадський контроль: теорія та практика: матеріали Міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р.* / за заг. ред. О. В. Літвінова. — Д. : МОНОЛІТ, 2014. — 156 с.

⁴⁷³ *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М.: Юрид. лит., 1982. — 150 с.

⁴⁷⁴ *Борисов Г. А.* О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Межвед. науч. сб. Проблемы правоведения. — К.: Вища шк. — 1976. — Вип. 34. — С. 14–25.

⁴⁷⁵ *Явич Л. С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л. С. Явич. — М.: Юрид. лит., 1978. — 223 с.

Стосовно того, які саме принципи діяльності суб'єкта громадського контролю за правоохоронною діяльністю можуть відноситися до групи “міжгалузеві”, то, наприклад, ними є: відкритість, прозорість, професійність, компетентність [476, 477], повнота, всебічність, недопустимість зловживання [478]. Адже, як визначено нами в підрозділі 1.3 цієї роботи, наведені основоположні правила стосуються будь-якої діяльності суб'єкта громадського контролю, тобто вони автоматично розповсюджуються й на контроль за правоохоронною діяльністю.

Встановивши те, що принципи діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами можна класифікувати як “міжгалузеві”, відразу розглянемо погляди тих вчених, які класифікували принципи як: 1) галузеві (В. М. Семенов) [479, с. 23]; 2) окремих інститутів права (Л. С. Явич) [480, с. 145]; 3) міжінституційні (Г. О. Свердлик) [481, с. 105]. Повністю підтримуємо точку зору, що вони є похідними від міжгалузевих, галузевих принципів, оскільки беззаперечним залишається той факт, що там, де відбувається діяльність у рамках

⁴⁷⁶ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 4697 від 14.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646

⁴⁷⁷ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 6358 від 13.07.2001 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659

⁴⁷⁸ *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101

⁴⁷⁹ *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М.: Юрид. лит., 1982. — 150 с.

⁴⁸⁰ *Явич Л. С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л. С. Явич. — М.: Юрид. лит., 1978. — 223 с.

⁴⁸¹ *Свердлык Г. А.* Принципы советского гражданского права / Г. А. Свердлык. — Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. — 192 с.

кількох галузей права, обов'язково наявна можливість діяти лише у межах однієї сфери правовідносин.

Так, співставляючи висновки даних вчених відносно діяльності суб'єкта громадського контролю, можна дійти висновку, що вони взаємоузгоджені. Адже якщо суб'єкт громадського контролю може перевіряти діяльність правоохоронного органу в цілому, на підставі чого принципи класифікуються як “міжгалузеві”, то така перевірка може здійснюватися також у контексті дотримання норм лише певної галузі права чи одного або більше інститутів у рамках однієї галузі права. Тобто якщо суб'єкт громадського контролю звужує сферу своєї перевірки правоохоронного органу, то відразу звужується й перелік принципів, які він повинен дотриматися у рамках цього. Тому вони можуть класифікуватися як: а) галузеві; б) окремих інститутів права; в) двох чи більше інститутів права, оскільки проявлятимуться лише у рамках конкретної діяльності.

Щодо інших власних поглядів стосовно класифікації принципів діяльності суб'єкта громадського контролю за правоохоронною діяльністю, то пропонуємо також розглянути висновки відомого дослідника теорії держави і права С. С. Алексєєва. Він дотримується думки, що принципи незалежно від сфери правовідносин можуть класифікуватися як: “залежно від того, для чого вони несуть значення — для матеріального чи процесуального права” [⁴⁸², с. 105]. Погоджуючись із висновками, лише зазначимо, це цілком відповідає систематизації вітчизняного законодавства, оскільки відомим є те, що його умовно можна поділити на дві великі групи: матеріальне та процесуальне.

Стосовно того, чи підлягає застосуванню ця думка вже виключно по відношенню до класифікації принципів діяльності суб'єкта громадського контролю за правоохоронними органами, то вважаємо, що так. Адже не потрібно забувати, що діяльність даних органів полягає у застосуванні як норм мате-

⁴⁸² Алексєев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2-х т. / С. С. Алексєев. — Свердловск: Свердлов. юрид. ин-т, 1972. — Т. 1. — 396 с.

ріального, так і норм процесуального права. У зв'язку з цим принципи діяльності суб'єкта громадського контролю можуть також класифікуватися як матеріальні та/або процесуальні, наприклад:

- 1) матеріальні — юридична визначеність (надійність і передбачуваність), відповідальність, ефективність [483];
- 2) процесуальні — законність, об'єктивність, достовірність, незалежність, оскільки завжди стосуються процедурних питань діяльності.

Крім того, про можливість такої класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами може свідчити те, що (у загальному сенсі) суб'єкт громадського контролю під час перевірки та оцінки діяльності об'єкта громадського контролю повинен керуватися нормами всього діючого законодавства, яке, своєю чергою, поділяється у нашій державі на матеріальне та процесуальне. Тому всі керівні ідеї здійснення цієї діяльності також можна класифікувати як матеріальні чи/та процесуальні.

На продовження тематики щодо авторської класифікації принципів діяльності суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами розглянемо також позицію Р. З. Лівшиця та В. І. Нікітінського стосовно того, що критерієм розмежування принципів на певні види може бути те [484]:

- 1) чи є вони безпосередніми, тобто такими, що прямо визначені в нормах права;
- 2) чи є вони опосередкованими, тобто такими, що не зафіксовані, але можуть бути виведені.

Підставами для такого погляду слугує те, що діяльність у формі громадського контролю на сьогоднішній день є доволі

⁴⁸³ Коломоєць Т. О. Принципи як елемент контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2 (2). — С. 31–42.

⁴⁸⁴ Лившиц Р. З. Принципы советского трудового права / Р. З. Лившиц, В. И. Никитинский // Сов. гос-во и право. — 1974. — № 8. — С. 32–37.

розповсюдженим явищем. Водночас будь-яких законодавчих вимог щодо порядку здійснення цієї діяльності, у тому числі принципів цього, по теперішній день не має. Наслідком стає те, що в науці та практичному житті розроблено цілий ряд ідей (поглядів) стосовно того, яким фундаментальним положенням має відповідати діяльність у формі громадського контролю. Проте вони не закріплені на законодавчому рівні, хоча це може статися найближчим часом, оскільки, знову-таки, як ми встановили, відповідні законопроекти існують.

Крім того, потрібно додати, деякі принципи діяльності суб'єктів громадського контролю є такими, що на законодавчому рівні закріплені, але не безпосередньо по відношенню до цієї діяльності. Наприклад, засада “законності”, що відображена у численних нормативно-правових актах нашої держави, але виключно по відношенню до діяльності органів державної влади, чим не являються представники громадського контролю. Заразом усі дослідники громадського контролю цей принцип розцінюють як принцип діяльності суб'єктів громадського контролю.

Тобто наведені відомості чітко показують, що принципи діяльності суб'єктів громадського контролю на даний час є категорією, що у переважній більшості характеризується як “опосередковані”, а саме ті, що не передбачені на законодавчому рівні. Але практичний розвиток діяльності у формі громадського контролю та теоретичні напрацювання дуже скоро мають привести до законодавчої регламентації діяльності у формі громадського контролю, а тому всі принципи цього стануть “безпосередніми”, а саме такими, що закріплені нормами права.

У подальшому обов'язково розглянемо висновки Г. А. Борисова стосовно того, що принципи можуть класифікуватися як “правоохоронні” [485]. Зокрема, у даному випадку лише

⁴⁸⁵ *Борисов Г. А.* О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Межвед. науч. сб. Проблемы правоведения. — К.: Выща шк. — 1976. — Вып. 34. — С. 14–25.

коротко відмітимо, як зазначає С. Денисюк, що громадський контроль правоохоронних органів — це сукупність дій суб'єктів контролю, врегульованих головним чином нормами права, у перевірці законності діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод [⁴⁸⁶, с. 6].

Отже, принципами громадського контролю за правоохоронною діяльністю є:

1. Основні принципи:

- *принцип верховенства права*, в якому визначено право вищою суспільною цінністю, а контроль громадськості має здійснюватись тільки у межах правового поля держави. Вказаний принцип розкритий у Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [⁴⁸⁷], в якому вказано, що дотримання головного принципу полягає в неухильному дотриманні вимог законодавства, яким регулюються цивільно-військові відносини, діяльність правоохоронних органів. Відповідність діяльності працівників правоохоронних органів та суб'єктів громадського контролю принципам верховенства права на нормативно-правовому рівні забезпечується законодавчими приписами діяти відповідно до вимог Конституції та законів України, а також передбачена відповідальність осіб з приводу порушення закону за межами наданих їх повноважень;

- *принцип законності*, що допомагає регулювати процедуру та компетенції контролюючих органів, виявляється через роз-

⁴⁸⁶ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С. Ф. Денисюк. — Дніпропетровськ, 2010. — 36 с.

⁴⁸⁷ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

межування функцій і повноважень правоохоронної діяльності та уникнення у подальшому дублювання їхніх функцій [⁴⁸⁸, с. 7]. Підтвердження законності в діяльності правоохоронних органів відбувається згідно з правовим режимом із врахуванням функціональних обов'язків та дотриманням вимог законів, а з боку громадянського суспільства — проведення контролю, не переходячи за межі законодавства [⁴⁸⁹, с. 14]. Цей принцип певною мірою вимагає дотримання всіх нормативно-правових актів, які регулюють інститут громадського контролю в Україні. Тож необхідно узагальнити, що цей принцип є науково доцільним та важливим і має конституційні ознаки не тільки у сфері контролю за діяльністю правоохоронних органів;

- *принцип гласності* виявляється через відкритість, заборонує приховувати результати контролю від громадськості [⁴⁹⁰, с. 71]. Можна прослідкувати норми цього принципу в законодавстві у такому трактуванні, що інформація для суспільства про діяльність правоохоронних органів, яка не становить державну таємницю, знаходиться у відкритому доступі. Принцип гласності проявляється в доведенні отриманої інформації до громадськості та зацікавлених осіб. О. Ф. Андрійко та П. С. Лютиков звертають увагу на те, що при проведенні контролю гласність сприяє утвердженню громадської думки та

⁴⁸⁸ Дручек О. В. Громадський контроль за діяльністю міліції у сучасних умовах: нормативні, теоретичні основи, завдання, проблеми організації та здійснення / О. В. Дручек, В. М. Столбовий // Наук. вісн. Херсонського державного університету. — Вип. 2. — Т. 3. — 2014. — С. 69–74. — (Серія: Юридичні науки).

⁴⁸⁹ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади [Текст]: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / С. Ф. Денисюк; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Дніпропетровськ, 2010. — 36 с.

⁴⁹⁰ Дручек О. В. Громадський контроль за діяльністю міліції у сучасних умовах: нормативні, теоретичні основи, завдання, проблеми організації та здійснення / О. В. Дручек, В. М. Столбовий // Наук. вісн. Херсонського державного університету. — Вип. 2. — Т. 3. — 2014. — С. 69–74. — (Серія: Юридичні науки).

привертає увагу на виявлені порушення, спонукає до запровадження заходів із недопущення дій неправомірного характеру [491, с. 28–29]. Залучення громадських контролюючих органів до регулювання та контролю діяльності правоохоронних органів здійснюється при поєднанні інформування та детальним висвітленням у засобах масової інформації. Але цей принцип необхідно застосовувати і до самих суб'єктів громадського контролю для висвітлення їх діяльності та недопущення зловживань з їх боку. Тож функціональна особливість, що покладена на суб'єктів громадського контролю виявляється через інформування громадськості у сфері діяльності правоохоронних органів;

- *принцип відповідальності та прозорості діяльності контролюючих суб'єктів.* Цей принцип передбачає відкритість правоохоронних органів, постійне та достатнє інформування про стан правопорядку в країні суб'єктів контролю над правоохоронними органами, насамперед громадськості — через ЗМІ та інші структури громадянського суспільства. Принцип прозорості діяльності встановлюється законами, які, своєю чергою, регулюють діяльність правоохоронних органів. Однак перелік суб'єктів інформування не завжди є повним, що прослідковується через взаємодію й відповідальність правоохоронних органів у межах, визначених законодавством, за здійснення оборонної політики та політики у справі зміцнення законності й громадського порядку для виконання покладених на них функцій [492, с. 71]. Проведення перевірки діяльності правоохоронних органів має ставити за функціональну мету не лише перевірку громадськості у межах покладених на

⁴⁹¹ Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К.: Наук. думка, 2004. — 301 с.

⁴⁹² Дручек О. В. Громадський контроль за діяльністю міліції у сучасних умовах: нормативні, теоретичні основи, завдання, проблеми організації та здійснення / О. В. Дручек, В. М. Столбовий // Наук. вісн. Херсонського державного університету. — Вип. 2. — Т. 3. — 2014. — С. 69–74. — (Серія: Юридичні науки).

них завдань, а й схарактеризувати, чи їхні дії не порушують права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. При здійсненні громадського контролю необхідно дотримуватися принципу пріоритетності прав людини і громадянина, адже громадський контроль повинен сприяти забезпеченню та захисту прав і свобод людини та громадянина. Отже, можна стверджувати, що загалом норми законодавства України вимагають від правоохоронних органів та їх працівників дотримання принципів громадського контролю та передбачають відповідальність за їх порушення.

2. Спеціальні принципи:

- *принцип незалежності*. Принцип виявляється через незалежність осіб у проведенні та донесенні до громадськості своєчасної, повної і достовірної інформації. Може оприлюднюватися у засобах масової інформації після контролю діяльності правоохоронних органів громадськими суб'єктами. Так, відповідно до ст. 38 Конституції України [493] громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вказана норма носить конституційний характер та передбачає реалізацію громадського контролю за діяльністю управлінського апарату і посадових осіб, у тому числі за діяльністю правоохоронних органів у зазначеній сфері. Слід вказати, що громадський контроль як свого роду гарантія законності діяльності правоохоронних органів ґрунтується на закріпленні в рамках закону норм і процедур поведінки і визначенні статусу правоохоронних органів для забезпечення законності контролюючих суб'єктів та правоохоронних органів;

- *принцип неупередженості*. Розкривається через здійснення контролю особами, які не зацікавлені у результатах проведення такої перевірки, що є цілком логічним і таким, що зумовлює результат контролю. Цей принцип структурно пов'язаний з принципом основного характеру, а саме — із принципом законності

⁴⁹³ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

[⁴⁹⁴, с. 102]. Можна сказати, що законність як основний принцип вже включає в себе неупередженість, але з точки зору контролю громадськості даний принцип було виділено для повноцінного обґрунтування дослідження у цій сфері. За жодних обставин діяльність правоохоронних органів не можуть перевіряти особи, які пов'язані з діяльністю зазначених органів чи перебувають із цими органами у відносинах. О. Ф. Андрійко досить влучно зауважує, що контроль має на меті низку завдань, які покладені на суб'єкта такої перевірки, але який не буде зацікавленим у результатах її в правоохоронних органах [⁴⁹⁵, с. 24–25]. Необхідність цього принципу зумовлена не тільки правовими стандартами, а й, з точки зору раціональності та справедливості, є обґрунтованим та доцільним контролюючим принципом;

- *принцип повноти та результативності*. Вказаний принцип полягає у виявленні реального стану справ у діяльності правоохоронних органів, можливих правопорушень, усунення їх причин та окреслення шляхів, які мають бути представлені на розгляд громадянського суспільства, та носити рекомендаційний характер. Доречно зазначити позицію О. Ф. Андрійка про те, що контроль не повинен здійснюватися лише заради контролю [⁴⁹⁶, с. 22]. Тож Н. Г. Салищева, О. В. Шоріна вказували, що ефективність проведення контролю варто розглядати з позиції синонімічного ряду і виходити із терміна “результативність” [⁴⁹⁷, с. 19–25]. Отже, принцип можна розглядати через дієвість контролю, що знаходить своє відображення у попередженні протиправних діянь та недопущенні перебігу виникнення умов для вчинення цих дій та складає елемент

⁴⁹⁴ *Гарашук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гарашук. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.

⁴⁹⁵ *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К.: Наук. думка, 2004. — 301 с.

⁴⁹⁶ Там само.

⁴⁹⁷ *Салищева Н. Г.* Контрольная деятельность: практический опыт и научные рекомендации / Н. Г. Салищева, Е. В. Шорина // Советское государство и право. — 1965. — № 11. — С. 19–25.

принципу результативності контролю. Варто зазначити, що від продуктивного проведення громадського контролю залежить результат, який повинен надати змогу визначити та вдосконалити виявлені прогалини та недоліки для подальшої оптимізації діяльності правоохоронних органів;

• *принцип професійності та компетентності контролюючих осіб*. На нашу думку, громадський контроль має здійснюватись суб'єктами, які мають належні навички, професійні знання у галузі, яку мають перевіряти, знати нормативно-правову базу, що регулює діяльність правоохоронців. У цій сфері принцип виявляється у загальних рисах, формах реалізації, специфіці змісту. Це підкреслюється особливостями самого громадського контролю та його відмінними характеристиками від інших видів контролю. Тому ефективно виконання завдань, що стоять перед громадянським суспільством у сфері контролю правоохоронних органів, насамперед пов'язано з професіоналізмом і компетентністю суб'єктів у цій сфері. Тож слід врахувати, що наявність відповідної освіти, професійної підготовки, оволодіння позитивним досвідом, якісне виконання службових перевірок, пізнання елементів діяльності стане у нагоді для проведення продуктивного контролю за діяльністю правоохоронних органів. За допомогою цього принципу вибудовується система вимог, які пред'являються до суб'єктів громадського контролю при перевірці діяльності правоохоронців. Слід враховувати, що правоохоронні органи мають реалізовувати одну із основних функцій з питань дотримання закону, і від їх роботи значною мірою залежить продуктивне запровадження національних інтересів та стабільність суспільного розвитку. Професійність суб'єктів громадського контролю зумовлюється недопущенням у діях правоохоронних органів порушень професійного характеру.

Отже, варто зазначити, що розвиток громадського контролю у суспільстві, в якому важливими є демократичні норми, характеризується як цілеспрямований вплив суб'єктів, головним із яких є громадський активіст, якому мають створю-

ватися необхідні умови для контролю за діяльністю у цій сфері. Контроль суб'єктів громадянського суспільства над правоохоронними органами повинен бути проведений таким чином, щоб не заважати останнім виконувати свої функції. Дослідивши принципи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, слід сказати, що вони взаємодоповнюють один одного, перебувають у взаємозв'язку та виконують функцію загальнононормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку громадськості за діяльністю правоохоронних органів, спрямовані на вдосконалення результативності цієї діяльності. Оскільки громадський контроль носить рекомендаційний характер, виділяти принципи-рекомендації, як вказує С. В. Шестак [⁴⁹⁸, с. 7], на нашу думку, є недоречним, навіть не дивлячись на те, що вони висувають більш м'які вимоги до контрольної діяльності суб'єктів громадянського суспільства.

Тож, дослідивши чинне законодавство України, яке регулює здійснення громадського контролю, можемо констатувати, що, незважаючи на розширення нормативно-правової бази, вона залишається недосконалою. Багато питань залишається не вирішеними, зокрема з приводу принципу здійснення громадського контролю у правоохоронних органах. Також можна зробити висновок, що здійснення громадського контролю дає змогу виявити недоліки в діяльності вказаного органу, перевірити результати виконання ним завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами. Тому першочерговим завданням для налагодження взаємовідносин між суспільством та органами, у тому числі і правоохоронними, в Україні має бути прийнятий Закон “Про громадський контроль” [⁴⁹⁹] та відбуватись його реалізація у сфері контролю за правоохоронними органами.

⁴⁹⁸ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Шестак; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009. — 19 с.

⁴⁹⁹ Про громадський контроль: проект Закону України № 4697 від 11.04.2014 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ З ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

4.1. Поняття та особливості адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Громадський контроль у сфері правоохоронної діяльності має неабияке значення для забезпечення ефективної роботи органів державної влади у цій сфері. Лише активна участь ініціативної частини українського суспільства у допомозі правоохоронним органам може забезпечити справді належну спрямованість правоохоронної системи на виконання власних функцій. Така діяльність громадськості під час взаємодії з органом публічної адміністрації є по суті адміністративно-правовою, що зумовлює поширення на неї загальних особливостей, засобів та форми, які притаманні адміністративному праву і суспільним відносинам, що ним регулюються. Ці підстави також зумовлюють особливі засоби реалізації громадського контролю у відповідному механізмі, ключовим елементом якого є правовідносини як віддзеркалення правових норм у суспільних відносинах. Ключову роль у регулюванні громадського контролю за правоохоронною діяльністю відіграють положення адміністративного законодавства, що дає нам підстави такі правовідносини визначити як адміністративно-правові, відповідна правова природа та особливості яких будуть у подальшому доведені й розкриті.

Актуальність обраної проблематики детермінована насамперед суспільними чинниками. Так, згідно з даними соціологічних досліджень станом на 2015 р. лише 24,6 % громадян у тій чи іншій мірі довіряли поліції, 10,6 % — судам, 14,4 % —

прокуратурі, 34,1 % — Службі безпеки України, 56,7 % — Національній гвардії України. Останні два результати, які характеризуються вищим рівнем довіри, більшою мірою детерміновані військовим характером діяльності, а не правоохоронним аспектом, оскільки з початку російської агресії рівень довіри громадян до воєнізованих формувань значно зріс. Натомість громадським організаціям у тій чи іншій мірі довіряють 45,7 % громадян, що є доволі непоганим показником довіри до громадських інституцій у порівнянні з правоохоронними державними органами [500]. Лише ці дані самі по собі свідчать, що взаємодія правоохоронних органів з громадськістю не забезпечена на належному рівні. Також після Революції гідності та під час війни в Україні вкрай важливо забезпечити виправлення тих чинників, які сприяли дестабілізації ситуації у державі та ставили під загрозу її територіальну цілісність і суверенітет. Серед таких чинників одне з важливих місць займала не завжди належна робота правоохоронної системи та її оцінка громадськістю. При цьому громадський контроль, будучи реалізованим за допомогою конкретного адміністративно-правового механізму, є у більшій мірі категорією адміністративно-правовою, ніж політичною. Тому значна кількість проблем лежить у забезпеченні громадського контролю належними адміністративно-правовими засобами, серед яких, по-перше, належне адміністративно-правове регулювання відповідних проблем, по-друге, впровадження відповідних положень адміністративного права в життя.

З огляду на зазначене, дослідження адміністративних правовідносин матиме позитивний вплив на механізм громадського контролю, адже саме адміністративно-правовий аспект регулювання суспільних відносин у наведеній сфері є найбільш прикладним. Відповідно, розкривши поняття й особливості адміністративних правовідносин щодо громадського контро-

⁵⁰⁰ *Центр* Разумкова. Соціологічне опитування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1030

лю за правоохоронною діяльністю, отримаємо теоретичну основу для подальших розробок та організаційно-правової оптимізації механізму громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

Слід зазначити, що розробки проблематики громадського контролю здійснювали багато науковців, серед яких: С. М. Алфьоров, Н. В. Гудима, А. П. Денисенко, С. Ф. Денисюк, Я. О. Кагляк, О. В. Калінін, В. М. Кириченко, З. Р. Кісіль, Т. О. Коломоець, С. А. Косінов, В. В. Логачова, В. Я. Машиновський, О. М. Музичук, І. О. Сквірський, С. Г. Стеценко, О. І. Сушинський, В. Л. Федоренко, А. С. Філіпенко та ін. Також громадський контроль є предметом багатьох розробок більш вузької проблематики, в яких розглядається громадський контроль у тих чи інших сферах. Однак з урахуванням того, що в Україні продовжується активний розвиток інститутів громадянського суспільства, правові та соціальні умови у цій сфері постійно змінюються. Отже, з урахуванням наведеної актуальності досліджень громадського контролю можемо констатувати доцільність здійснення ґрунтовного комплексного та актуального дослідження адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Незважаючи на те що правовідносини є однією з ключових категорій правової науки, науковці все ж не прийшли до єдиного бачення визначення цього поняття. Так, О. С. Іоффе розглядає правовідносини як відносини, що виникли в результаті правового регулювання існуючих суспільних відносин [⁵⁰¹, с. 25]. Однак ми не повністю можемо погодитись із відповідним формулюванням, оскільки правовідносини є по суті одним із видів суспільних відносин, що існують у межах соціальних систем незалежно від їх правового регулювання. Саме як різновид суспільних відносин розглядає правовідно-

⁵⁰¹ *Иоффе О. С.* Спорные вопросы учения о правоотношении // *Очерки по гражданскому праву.* — Л., 1967. — 94 с.

сини Л. С. Явич, зазначаючи, що вони за своєю формою виступають як індивідуально визначений зв'язок уповноважених і зобов'язаних осіб, які реалізують свої суб'єктивні права і виконують покладені на них юридичні обов'язки [⁵⁰², с. 127]. Саме реалізація суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, а у випадку із суб'єктом владних повноважень — повноважень, є ключовим у тому, щоб розкрити сутність та розуміння правовідносин. Ці права й обов'язки або ж повноваження встановлюються положеннями законодавства.

М. В. Цвік визначає правовідносини як суспільні відносини, змістом яких є суб'єктивні права та юридичні обов'язки осіб, що санкціонуються державою [⁵⁰³, с. 333]. Таку позицію підтримують М. С. Кельман та Г. О. Мурашин [⁵⁰⁴, с. 270]. Саме санкціонування державою здійснюється за допомогою правових норм, а у випадку із адміністративними правовідносинами — положеннями адміністративного законодавства та прийнятих на їх основі підзаконними адміністративно-правовими актами. Однак у сфері суспільних відносин думка щодо санкціонування прав виключно державою не співвідноситься із концепцією природного походження основних прав людини, яку підтримує більшість дослідників. Щодо юридичних обов'язків у публічних правовідносинах — повністю погоджуємось, останні можуть виникати в особи виключно із підстав, встановлених законодавством. Проте ряд інших прав, зокрема тих, що зумовлюються свободою дій або ж є абсолютними, не завжди мають джерелом свого походження правову норму, в якій відображається воля держави — останні джерелом свого походження можуть мати людину та її волю.

⁵⁰² Явич Л. С. Право і суспільні відносини. — М., 1971. — 298 с.

⁵⁰³ Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти] / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, С. М. Олейников]; М. В. Цвік (ред.). — Х.: Право, 2002. — 432 с.

⁵⁰⁴ Кельман М. С. Загальна теорія держави і права: [підруч.] / М. С. Кельман, Г. О. Мурашин. — К.: Кондор, 2006. — 477 с.

Поняття “зміст”, що використовується у формулюванні визначення понять, — незамінний складовий елемент структури адміністративних правовідносин щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю держави, який доцільно буде дослідити окремо.

Наведемо також позицію С. Г. Стеценка, який визначав правовідносини як результат впливу правових норм на поведінку суб’єктів, внаслідок якого між ними виникають правові зв’язки [505, с. 80]. Таким чином, науковець є прихильником вторинності правовідносин як суспільного явища від їх правового регулювання за допомогою правових норм. Ми з таким підходом не можемо погодитись, однак, судячи із загальної кількості визначених праворозумінь аналізованої категорії у доктрині, можемо констатувати, що прихильників такої концепції є не менше, ніж тих науковців, які вбачають, що правовідносини — похідний елемент не від самої норми права, а від суспільних відносин, які в міру того, що на них поширюється регулятивний вплив того чи іншого положення законодавства, вважаються правовідносинами. Щодо правових зв’язків — ця категорія є більш статичною та, на нашу думку, схильною характеризувати не поняття правовідносин, а поняття правовідношення, яке описує сам факт наявності права та кореспондуючого йому обов’язку, а правовідносини — поняття, що описує вже сам процес реалізації таких прав та обов’язків, у результаті яких особи набувають певних благ чи здійснюють реалізацію того або іншого суб’єктивного інтересу, який впливає із різних сфер суспільного життя.

З огляду на наведені визначення різними вченими, вдалим видається нам підхід О. Ф. Скакун, яка називає правовідносини як врегульовані нормами права, вольові суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв’язку між правомочними зобов’язаними суб’єктами — носіями суб’єктивних

⁵⁰⁵ *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко — К.: Атіка, 2008. — 624 с.

юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності, що забезпечуються державою [⁵⁰⁶, с. 345]. За виключенням попередньо висловленого зауваження щодо визначення категорії правовідносин крізь призму зв'язків трактування правовідносин як врегульованих нормами права суспільних відносин є найбільш вдалим, оскільки описує той підхід, згідно з яким суспільні правовідносини, на яких поширюється гіпотеза тієї чи іншої норми, слід вважати правовідносинами.

Більш вузькою категорією є адміністративні правовідносини, що звужується означенням “адміністративний”. В. П. Тимошук зазначає, що прикметник “адміністративний” вказує на походження від адміністративних органів, а не від законодавчих чи судових. Цю позицію науковець зазначив з приводу адміністративних актів [⁵⁰⁷, с. 17]. На нашу думку, сам прикметник “адміністративний” у сучасному його розумінні вказує на належність об'єкта до предмета адміністративного права як галузі права та його інститутів. Тому правовідносини, які є адміністративними за визначальною ознакою, повинні бути врегульовані положеннями адміністративного права — від цього відштовхуватимемось у подальшому.

Радянський дослідник адміністративних правовідносин Ю. М. Козлов зазначав, що адміністративні правовідносини є одним із конкретних видів правовідносин, вони, природно, включають в себе всі характерні риси правовідносин взагалі, але разом із тим вони мають ряд специфічних особливостей, що відрізняють їх від правовідносин інших видів (наприклад, цивільно-правових). Науковець зазначав, що наявність цих особливостей зумовлена насамперед специфікою тієї галузі (сфери) суспільного життя, в якій ці суспільні відносини виникають і розвиваються, та характером (призначенням) їх

⁵⁰⁶ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. — Х.: Консул, 2001. — 656 с.

⁵⁰⁷ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. — К.: Конус-Ю, 2010. — 296 с.

юридичної бази, тобто адміністративно-правових норм [508, с. 59–60]. Специфіка адміністративних правовідносин полягає не лише у специфіці сучасної галузі адміністративного права та тих його інститутів, що становлять адміністративно-правове забезпечення для здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а й самого вужчого кола правовідносин та специфікою взаємозв'язку правоохоронних органів з громадськістю.

Відомий науковець В. Б. Авер'янов визначає адміністративно-правові відносини як врегульовані нормами адміністративного права, суспільні відносини, що мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин [509, с. 179]. З огляду на наведену позицію, до визначальних ознак адміністративних правовідносин слід віднести також участь у них суб'єкта, який має “юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих правовідносин”. Однак у такому формулюванні ми б не визначали це поняття, адже у правовідносинах із громадського контролю за правоохоронною діяльністю державний орган, що здійснює таку діяльність, виступає підконтрольним об'єктом. Хоча це не відкидає його природи як суб'єкта владних повноважень, однак залежно від конкретного випадку та форм здійснення відповідного громадського контролю, відповідний державний орган у правовідносинах виконуватиме юридичні обов'язки.

Тому у цьому випадку більш влучним було б взяти за основу позицію професора Т. О. Коломосьця, яка визначає адміністративно-правові відносини як суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення прав,

⁵⁰⁸ Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М., 1976. — 184 с.

⁵⁰⁹ *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Том 1. Загальна частина* / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юрид. думка, 2004. — 584 с.

свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [⁵¹⁰, с. 43–44]. Останнє вказує, що у конкретних правовідносинах суб'єкт владних повноважень може виступати не як особа, яка реалізує свій державно-владний вплив стосовно підпорядкованих суб'єктів, а також приватних осіб — громадян та їх комерційних чи некомерційних об'єднань, а й несе визначені юридичні обов'язки. Наприклад, у правовідносинах, у яких суб'єкти громадського контролю застосовують такий засіб громадського контролю, як звернення громадян чи надсилання запиту на публічну інформацію, громадяни реалізують свої суб'єктивні права, а суб'єкти владних повноважень виконують юридичні обов'язки. У будь-якому випадку правовідносини зазвичай передбачають наявність взаємних прав та обов'язків, однак особливість правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю полягає у тому, що прерогативою органу державної влади чи іншого органу буде здебільшого виконання обов'язків, які кореспондують правам суб'єктів громадського контролю.

На думку О. М. Якуби, адміністративно-правові відносини — суспільні відносини, що регулюються адміністративно-правовими нормами, в яких одна із сторін наділена правом вимагати від іншої сторони у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі, а також це відношення охороняється державою [⁵¹¹, с. 53]. Оскільки право вимагати певної поведінки належить у рівній мірі суб'єктам владних повноважень та приватним особам, відповідну ознаку складно назвати визна-

⁵¹⁰ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 576 с.

⁵¹¹ Якуба О. М. Административная ответственность / О. М. Якуба. — М.: Юрид. лит., 1972. — 152 с.

чальною. Проте слід звернути увагу на вдалу прив'язку даного вченого саме до адміністративної норми та забезпечення її виконання державою як елемент відповідного механізму, що відображає думки багатьох інших науковців.

Такі відомі науковці, як Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк та Б. В. Зуй вважають, що адміністративні правовідносини — це правовідносини, що виникають на базі адміністративно-правових норм і є юридичною формою відносин у сфері державного управління, де сторони беруть участь як носії прав і обов'язків [⁵¹², с. 76; ⁵¹³, с. 35]. Якщо вести мову про сферу державного управління та її застосування до нашого випадку — громадського контролю, багато хто може заперечити, зазначивши, що такий вид контролю не спрямований на державне управління. Однак, на наше переконання, громадський контроль якраз існує у сфері державного управління, яке можна визначити у більш широкому сенсі з урахуванням усіх можливих напрямів органів державної влади, у тому числі — правоохоронній діяльності державних органів, а також він є засобом участі громадянського суспільства у процесі державної управлінської діяльності.

Визначаючи поняття адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, виходитимемо із особливостей сфери виникнення та існування цих правовідносин та попередньо визначених таких елементів цього поняття, як громадський контроль.

Отже, адміністративні правовідносини з громадського контролю за правоохоронною діяльністю — врегульовані положеннями адміністративного права вольові відносини між громадянами та їх об'єднаннями, з одного боку, та правоохоронними органами, з іншого, у яких правоохоронні органи виступають об'єктом контролю та реалізують свої повно-

⁵¹² Бахрах Д. Н. Административное право. Часть общая: учебник / Д. Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1993. — 301 с.

⁵¹³ Административное право Украины. Общая часть: учеб. пособие / проф. Ю. П. Битяк, доц. Б. В. Зуй. — Х.: Одиссей, 1999. — 224 с.

важення (здебільшого юридичні обов'язки) на забезпечення реалізації прав та інтересів суб'єктів контролю з метою оптимізації правоохоронної діяльності.

Визначивши поняття адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, доцільно перейти до встановлення їх особливостей, які характеризують правову природу та особливі характеристики, що притаманні цим відносинам, та можуть їх визначити з-поміж інших адміністративних правовідносин у сфері державного управління.

Серед науковців існує безліч різних поглядів на виділення особливостей громадського контролю та адміністративних правовідносин, у межах яких він реалізується.

О. М. Музичук вважає, що адміністративним правовідносинам з організації громадського контролю притаманні такі риси: 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадськості, а не держави; 2) контрольно-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру; 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [⁵¹⁴, с. 44].

Т. О. Коломоєць виокремлює такі найважливіші характерні риси адміністративних правовідносин з організації громадського контролю: 1) реалізація через тісний взаємозв'язок із громадськістю; 2) зв'язок із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, завданням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [⁵¹⁵, с. 36].

⁵¹⁴ *Музичук О. М.* Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. — № 1 (1). — С. 41–48.

⁵¹⁵ *Коломоєць Т. О.* Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. — К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. — № 2 (2). — С. 31–42.

Народний депутат А. П. Денисенко виділяє такі особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю: 1) особливий різновид адміністративних правовідносин; 2) специфічна джерельно-правова база; 3) особливий суб'єктний склад; 4) особливий об'єкт; 5) особливий характер виникнення, зміни та припинення; 6) відсутність державного примусу під час реалізації цих правовідносин; 7) характеризуються певними стадіями розвитку; 8) мають динамічний характер [⁵¹⁶, с. 105–106].

Вважаємо, що кожен з наведених науковців у тій чи іншій мірі мають рацію, звертаючи увагу на конкретні особливості відповідних адміністративних правовідносин. Маючи на увазі, що ми розглядаємо більш вузьку сферу громадського контролю — правоохоронну діяльність, керуючись попередніми напрацюваннями, визначимо власний перелік особливостей, у яких, з нашої точки зору, характеризуються досліджувані правовідносини.

Суб'єкт правоохоронної діяльності виступає підконтрольним об'єктом, а громадяни та їх об'єднання контролюючими суб'єктами. Ця ознака характеризує ту особливість, що суб'єкти владних повноважень на відміну від притаманної їм ролі контролюючого та управляючого суб'єкта виступають у цьому випадку суб'єктами, які є підконтрольними.

Наведене визначає і особливість сукупності прав та обов'язків, що мають місце у даному виді правовідносин. У цьому випадку повноваження суб'єкта правоохоронної діяльності проявляються зазвичай у формі юридичних обов'язків виконати законні вимоги суб'єкта громадського контролю. І хоча суб'єкти громадського контролю не можуть приймати обов'язкові до виконання юридичні рішення, а виносять ре-

⁵¹⁶ Денисенко А. П. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 2. — С. 105–109.

комендації, однак у разі виявлення порушень законодавства підконтрольний об'єкт самостійно повинен його усунути, а за відмови виконати цю вимогу суб'єктів громадського контролю останні можуть звернутися до вищестоящих органів, органів, уповноважених реагувати відповідно на порушення законодавства, тощо. Крім цього, засоби, які використовують суб'єкти громадського контролю, встановлюють прямі обов'язки щодо їх виконання органом державної влади — надання відповіді на інформаційний запит, звернення тощо.

У контексті зазначеного доцільно навести думку В. К. Колпакова, який, проаналізувавши генезис складу поняття адміністративних правовідносин крізь призму суспільних умов в історичному розвитку, резюмував, що в умовах незалежності України відбулась трансформація адміністративно-правових відносин, змістом якої стало формування режиму правової рівності між державною, її органами, посадовими особами і громадянами [⁵¹⁷, с. 104]. Крім того, якщо розглядати громадський контроль, можна стверджувати, що у цій сфері існує режим, за якого суб'єкти громадського контролю наділені більшими правами, ніж правоохоронний орган, що дає змогу стверджувати про певну умовну підпорядкованість правоохоронної системи громадянам та іншим суб'єктам у сфері та щодо громадського контролю.

Отже, за загальним правилом суб'єкт правоохоронної діяльності у відносинах з приводу громадського контролю є суб'єктом, якому притаманні юридичні обов'язки, а суб'єкту громадського контролю — наявність та реалізація прав та інтересів у цій сфері.

Умовна підпорядкованість правоохоронних органів громадянам та їх об'єднанням у сфері та щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Цю особливість,

⁵¹⁷ Колтаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В. К. Колтаков // Юридичний науковий електронний журнал. — № 1. — 2013. — С. 101–104.

яка нами згадана та схарактеризована, слід виокремити, адже саме вона є суттєвою відмінністю аналізованих адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю від інших адміністративних правовідносин у сфері державного управління.

Адміністративні правовідносини щодо громадського контролю впливають із права громадян на участь в управлінні державними справами. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю та адміністративні правовідносини у цій сфері мають, на наше переконання, конституційно-правову основу, яка випливає із передбаченого ст. 38 Конституції України права громадян на правління державними справами [518], яке слід тлумачити у широкому розумінні цього права. Громадський контроль у цьому випадку є засобом та елементом, за допомогою якого це конституційне право може бути реалізованим.

М. А. Бойчук зазначає, що тривалий час держава стереотипно розглядалась як суб'єкт влади, а суспільство — як об'єкт владних впливів з боку держави [519, с. 3]. У випадку ж з громадським контролем реалізується протилежна модель, за якої держава в усіх сферах діяльності підлягає контролю як елементу громадського управління.

О. В. Савченко зазначає, що нині прямий контроль народу за публічною владою реалізується через різноманітні форми [520, с. 83]. Саме конкретні форми такого контролю реалізуються в адміністративних правовідносинах, які, по суті, забезпечують реалізацію права громадян на управління державними справа-

⁵¹⁸ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁵¹⁹ Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: монографія / М. А. Бойчук. — К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. — 211 с.

⁵²⁰ Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2016. — 283 с.

ми та інших прав, що пов'язані з конкретними адміністративно-правовими засобами, за допомогою яких реалізується громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

Поєднання юридичних та політичних засобів, елементи яких опосередковуються у суто адміністративних правовідносинах. Громадський контроль — не лише категорія, що має суто юридичну правову природу, він пов'язаний із державною політикою з приводу забезпечення народного урядування та активної участі громадян у прийнятті рішень. Якщо у правоохоронній діяльності прийняття рішень потребує конкретних спеціальних та фахових знань, що частково обмежує вплив на цей процес громадян, однак громадський контроль з приводу дотримання правоохоронними органами законодавства — ефективний засіб підвищення якості функціонування самої правоохоронної системи загалом. Варто зазначити, що відкритість державних органів та їх діяльності відповідно до інтересів усіх громадян вже самі по собі є політичним аспектом.

Громадянське суспільство, зазначає В. С. Літкевич, є суспільством рівноправних індивідів, взаємодія яких регулюється правовими нормами в умовах визнання державою їх прав та свобод як найвищої цінності [⁵²¹, с. 106]. О. В. Савченко слушно вказує, що повноцінна співпраця суспільства з державою можлива за умови дотримання останньою принципів правової держави, її відкритості та підзвітності громадянам [⁵²², с. 112]. Усі ці ідеї, будучи політичними, реалізуються як політични-

⁵²¹ *Літкевич В. С.* Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування / В. С. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. — К.: НІСД, 2014. — С. 105–108.

⁵²² *Савченко О. В.* Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2016. — 283 с.

ми, так і юридичними засобами. Саме тому політичні партії та ЗМІ виокремлені нами як особливі суб'єкти громадського контролю.

Однак, коли йдеться про застосування конкретних засобів громадського контролю, у тому числі для реалізації завдань та інтересів політичними інститутами суспільства, без вступу у конкретні адміністративно-правові відносини з використанням засобів, що надані адміністративним законодавством, реалізація цілей громадського контролю за правоохоронною діяльністю є неможливою.

Предмет та підстави громадського контролю за правоохоронною діяльністю не має чітких меж. У цьому полягає відмінність адміністративних правовідносин у сфері різних видів державного контролю від громадського контролю у сфері правоохоронних органів.

Так, відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією та законами України [523]. Отже, при здійсненні державного контролю за правоохоронною діяльністю суб'єкт державного контролю обмежений положеннями законодавства. Діяти на власний розсуд такий суб'єкт може у випадках, які прямо визначені положеннями законодавства, що зумовлює значний формалізм у правовідносинах. Це поширюється, зокрема, на підстави проведення перевірки, форму перевірки тощо. Усі відповідні положення повинні бути чітко унормовані.

На відміну від правовідносин з приводу державного контролю громадський контроль здійснюється його суб'єктами на власний розсуд із використанням доступних засобів, що впливають з інститутів адміністративного права. Ні предмет, ні підстави державного контролю у такому разі не обмежують-

⁵²³ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

ся, якщо такі обмеження щодо здійснення громадського контролю прямо не встановлені у законодавстві України.

Обмеження предмета громадського контролю інтересами правоохоронної функції. Ця особливість громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності нерозривно пов'язана із попередньо окресленою особливістю щодо відсутності конкретно встановлених меж предмета громадського контролю, однак такі межі врегульовані у законодавстві.

Правоохоронна діяльність пов'язана із протидією злочинності, зокрема щодо оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, притягнення до кримінальної відповідальності тощо. У цьому проявляється правоохоронна функція органів, що підлягатимуть громадському контролю. Особливістю правоохоронної діяльності, яка пов'язана із виявленням, розслідуванням злочинів, пошуком злочинця, є необхідність у збереженні таємниці інформації з цього приводу, що знаходиться у правоохоронних органах. Натомість за відсутності такої інформації громадський контроль щодо цих аспектів діяльності буде неможливим.

Основи законодавства, яким обмежується доступ громадськості до інформації про правоохоронну діяльність, базуються на положеннях Законів України “Про інформацію” [524], “Про доступ до публічної інформації” [525], “Про оперативно-розшукову діяльність” [526], Кримінального процесуального кодексу України [527] та ін.

⁵²⁴ *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 48. — Ст. 650.

⁵²⁵ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

⁵²⁶ *Про оперативно-розшукову діяльність*: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 22. — Ст. 303.

⁵²⁷ *Кримінальний процесуальний кодекс України*: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 9–10. — № 11–12. — № 13. — Ст. 88.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 222 КПК України відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. Згідно з ч. 2 цієї статті у разі необхідних випадках слідчий, прокурор попереджають осіб, яким стали відомі деталі досудового розслідування, у зв'язку з участю в ньому, про їх обов'язок не розголошувати такі деталі без його дозволу. Незаконне розголошення відомостей досудового розслідування тягне за собою кримінальну відповідальність, встановлену законом [528]. Положення щодо обмеження розголошення інформації містяться також у Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність” [529] та інших законодавчих актах, що регулюють діяльність правоохоронних органів в Україні.

Проте положення законодавства щодо режиму доступу до інформації кореспондують із положеннями Закону України “Про доступ до публічної інформації”, оскільки презюмується, що вся інформація, яка знаходиться у володінні суб'єкта владних повноважень, є публічною та повинна надаватися за запитами. Згідно з ч. 2 ст. 6 цього Закону обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону при дотриманні таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від

⁵²⁸ *Кримінальний* процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. №4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 9–10. — № 11–12. — № 13. — Ст. 88.

⁵²⁹ *Про оперативно-розшукову діяльність*: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 22. — Ст. 303.

оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні ^[530].

Інформація, що знаходиться у правоохоронних органах та пов'язана із розслідуванням злочинів чи іншої діяльності із протидії злочинності, належить зазвичай до таємної або ж службової інформації, а також може містити конфіденційну інформацію про осіб, щодо яких у ході оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування отримано певні відомості. Стаття 8 Закону України “Про доступ до публічної інформації” прямо встановлює визнання законодавством таємниці досудового розслідування як таємної інформації. Інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової діяльності, законодавець відносить до категорії службової (ст. 9) ^[531]. За таких обставин без дозволу слідчого та прокурора відповідно до ст. 222 інформація надана не буде, а також за поточною оперативно-розшуковою діяльністю чи досудовим розслідуванням громадський контроль може бути обмеженим у доступі до інформації.

Однак таке обмеження повинно бути здійснено відповідно до вимог положень ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Крім цього, відповідно до положень ч. 4 ст. 6 цього Закону інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше ^[532]. Отже, якщо досудове розслідування завершилось, чи обставини, що стали основою для оперативно-розшукової діяльності, відпали, інформація, що одержана унаслідок такої діяльності, крім конфіденційної, може бути оприлюдненою, якщо не будуть у подальшому існувати підстави для її обме-

⁵³⁰ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

⁵³¹ Там само.

⁵³² Там само.

ження. Тому громадський контроль за правоохоронною діяльністю зазвичай здійснюється після завершення необхідних слідчих чи розшукових дій правоохоронних органів, або на етапі відкритого розгляду справи в суді, що зумовлене потенційною шкодою для реалізації правоохоронної функції внаслідок розголошення тієї чи іншої інформації.

Отже, обмеження предмета громадського контролю у сфері досудового розслідування впливатиме із доступу до інформації, обумовленої інтересами правоохоронної діяльності.

Учасниками правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю є особи, які прямо не заінтересовані у результаті розгляду конкретної справи. Ця особливість виходить з того, що громадський контроль спрямований на реалізацію певного загального інтересу у покращенні роботи правоохоронної системи. Тобто інтерес у цьому випадку в суб'єктів громадського контролю зазвичай є публічним, що відповідає інтересам усього суспільства чи хоча б певної групи людей.

Натомість, якщо особа особисто чи через свого представника здійснює контроль за законністю діяльності органів досудового розслідування з підстав, що стосуються її прав як учасника кримінального процесу, чи особи, щодо якої ведуться оперативно-розшукові заходи, остання насамперед захищає власні права як учасник кримінальних процесуальних відносин чи навіть адміністративних правовідносин, що стосуються зазначених сфер. За сутністю така діяльність — реалізація власних прав як сторони чи учасника інших правовідносин, а не відносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Тим паче, що в особи, права якої у сфері правоохоронної діяльності наділені значно більшими процесуальними можливостями щодо оскарження незаконних дій (у тому числі до суду), ніж така можливість є у суб'єктів громадського контролю, права яких, що впливають із кримінально-процесуальних чи адміністративних правовідносин, не було порушено. Натомість

в учасників адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю безпосередньо оскаржити незаконні дії, рішення чи бездіяльність, що стосуються провадження відносно конкретної кримінальної справи чи оперативно-розшукової діяльності, — немає. Останні можуть оскаржити виключно дії, рішення та бездіяльність, які порушують їхні законні права й інтереси у сфері громадського контролю, що гарантовані адміністративним законодавством та прийнятими на його основі підзаконними нормативно-правовими актами.

4.2. Структура адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Адміністративні правовідносини як правова категорія, у якій реалізуються права й обов'язки приватних осіб та повноваження органів публічної адміністрації, прийнято розглядати крізь призму їх структурних елементів. Саме ці структурні елементи надають змогу у повній мірі дослідити ті юридично значимі аспекти, які визначають детальну юридичну характеристику, що дає можливість осмислити саме правовідносини, їх учасників, ті блага у публічно-правовій сфері, з приводу яких сторони вступають у правовідносини, та сукупність прав і обов'язків у конкретній сфері. Усе наведене дає можливість у повній мірі розкрити правовідносини у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

Проблематика громадського контролю за правоохоронною діяльністю є та залишатиметься актуальним та суспільно значущим предметом дослідження, що має бути детально схарактеризованим крізь призму структури адміністративних правовідносин як їх основних складових елементів.

Громадський контроль як незамінна складова категорія сучасного державного апарату повинен бути розглянутий крізь призму елементів структури відповідних адміністративних

правовідносин, у яких можна визначити теоретико-практичні основи цього явища та їх місце у становленні, розвитку та оптимізації національної правоохоронної системи України.

Досліджували питання структури адміністративних правовідносин такі науковці, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. А. Дерещ, О. О. Дмитрик, В. К. Колпаков, М. В. Лошицький, М. І. Мичко, В. М. Панов, О. І. Харитонova, О. М. Якуба та ін. Ці напрацювання становитимуть теоретичну основу нашого дослідження. Однак ми переконані, що вияву громадського контролю крізь призму адміністративного права і такої його незамінної категорії, як адміністративні правовідносини, було приділено недостатньо уваги, що зумовлює доцільність подальших наукових розробок у відповідному напрямі.

Під структурою адміністративних правовідносин загалом у науці прийнято розуміти суб'єкт, об'єкт та зміст [⁵³³, с. 203; ⁵³⁴, с. 103]. Ця позиція як у доктрині теорії права, так і в науці адміністративного права вважається загальноприйнятою, однак існують ще й позиції на виділення структури адміністративних правовідносин, що дещо різняться.

Найпоширенішою позицією, що відрізняється від попередньої наведеної, є думка, якою структура правовідносин включає у себе ще один додатковий елемент — юридичні факти. Серед її прихильників — В. В. Шуба, В. В. Галуцько, В. І. Курило та ін. [⁵³⁵, с. 49–52; ⁵³⁶, с. 5]. В. В. Шуба обґрунтовує свою пози-

⁵³³ *Кириченко В. М.* Правознавство: Курс лекцій. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 240 с.

⁵³⁴ *Колпаков В. К.* Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В. К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. — 2013. — № 1. — С. 101–104.

⁵³⁵ *Адміністративне право України: [підручник]: в 2 т. / за ред. В. В. Галуцька.* — К.: ХМД, 2013. — Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. — 2013. — 393 с.

⁵³⁶ *Шуба В. В.* Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Шуба ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2007. — 20 с.

цію тим, що юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, дають змогу поряд з іншими елементами системно підійти до розкриття специфіки адміністративно-правових відносин, що дає можливість вирізнити ці правові зв'язки з усього різноманіття відносин, які складаються під час їх діяльності [⁵³⁷, с. 49–52].

Вважаємо, що як перший, так і другий підхід має право на існування, однак більшою мірою схильні підтримати позицію, в якій також до структури відносять юридичні факти. Взагалі без юридичних фактів, з якими пов'язане правове регулювання адміністративно-правової норми, адміністративні правовідносини щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю існувати не будуть. У такому разі можна говорити вже не про адміністративні правовідносини, а про певні фактичні суспільні відносини, які не забезпечуються засобами примусу, відповідно сторони в них не наділені правами й обов'язками.

Суб'єкт. Суб'єктом адміністративних правовідносин є їх сторони, одна з яких належить до категорії суб'єктів владних повноважень. В. К. Колпаков слушно зазначає, що суб'єктом адміністративних правовідносин є фактичний учасник правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково в них бере участь [⁵³⁸, с. 74–75]. Участь у таких правовідносинах полягає у реалізації прав та обов'язків в адміністративних правовідносинах з приводу реалізації громадського контролю.

Як впливає із наведеного, в адміністративних правовідносинах з приводу громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності таких суб'єктів можна визначити ще як суб'єкт контролю та підконтрольний об'єкт. Останній у нашому випадку буде правоохоронним органом, за винятком

⁵³⁷ *Адміністративне право України: [підручник]: в 2 т. / за ред. В. В. Галунька. — К.: ХМД, 2013. — Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. — 2013. — 393 с.*

⁵³⁸ *Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.*

правовідносин за участі громадських рад. Громадські ради, що знаходяться у структурі самого правоохоронного органу, можуть бути суб'єктами й об'єктами громадського контролю одночасно.

Як вже зазначалося, суб'єктів в адміністративних правовідносинах щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю у науці визначають по-різному.

Л. В. Акопов вважає, що повноцінним суб'єктом права контролю за органами державної влади (державою як такою) є народ. Щоб насправді реалізувати контроль народу за органами держави, необхідно забезпечити народовладдя або принаймні домінування інститутів прямої демократії над представницькими установами [⁵³⁹, с. 47]. Справді, основи громадського контролю, можна сказати, йдуть від його суб'єкта, який є джерелом влади в державі відповідно до ст. 5 Конституції України [⁵⁴⁰]. Тому, ведучи мову про громадськість, від якої походить етимологія терміна “громадського контролю”, потрібно розуміти, що цей суб'єкт — народ. Громадяни України та їх об'єднання, будучи представниками народу, здійснюють контрольні повноваження, що впливають із їх статусу представників громадськості та народу як джерела влади. Своєю чергою, іноземці та особи без громадянства, не будучи представниками народу України, волею останнього, що реалізувалася у законодавчих актах, прирівняні за своїми правами й обов'язками у сфері адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю до громадян України.

Л. П. Рогатіна до суб'єктів громадського контролю відносить інституційні структури громадського суспільства, а та-

⁵³⁹ *Акопов Л. В.* Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика): монография / Рост. гос. эконом. акад. — Ростов н/Д, 1997. — 117 с.

⁵⁴⁰ *Конституція України*: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

кож окремих людей, які проявляють громадську свідомість й активність [⁵⁴¹, с. 7]. І. О. Сквірський натомість поділяє усіх суб'єктів громадського контролю на фізичних осіб (громадяни України, іноземці та особи без громадянства) і юридичних осіб (приватного та публічного права) [⁵⁴², с. 262].

Серед суб'єктів адміністративних правовідносин з організації громадського контролю окремі автори виділяють територіальні громади, політичні партії, громадські організації, окремих осіб, засоби масової інформації тощо [⁵⁴³, с. 56]. С. С. Косінов до відповідних суб'єктів також пропонує відносити адвокатські об'єднання та персонально адвокатів, аудиторів [⁵⁴⁴, с. 321].

Як зазначає А. П. Денисенко, суб'єктний склад адміністративних правовідносин з організації громадського контролю становлять громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України задля реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також задоволення їхніх економічних, політичних, культурних, соціальних інтересів. До суб'єктів цієї групи правовідносин також варто зарахувати іноземців та осіб без громадянства, адже вони часто беруть участь у проведенні контрольно-наглядових дій за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні. Незалежні засоби масової інформації варто віднести до суб'єктів адміністративних правовідносин з організації

⁵⁴¹ *Рогатіна Л. П.* Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Л. П. Рогатіна; Держ. закл. "Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського". — О., 2011. — 17 с.

⁵⁴² *Сквірський І. О.* До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні / І. О. Сквірський // *Порівняльно-аналітичне право*. — 2013. — № 3–1. — С. 261–264.

⁵⁴³ *Адміністративне право України: [підручник] / за заг. ред. Т. О. Коломощ. — К.: Істина, 2008. — 500 с.*

⁵⁴⁴ *Косінов С. С.* Форми та інструменти громадського контролю / С. С. Косінов // *Право України*. — К., 2013. — № 5. — С. 320–330.

громадського контролю [⁵⁴⁵, с. 107]. Така позиція здебільшого ґрунтується на положеннях Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, відповідно до якого суб’єктами цивільного демократичного контролю, зокрема, є громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України [⁵⁴⁶] для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів та засоби масової інформації [⁵⁴⁷].

З усіма наведеними позиціями можна цілком погодитись. Слід підсумувати, що склад суб’єктів адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю є багатограним, як і самі адміністративні правовідносини.

Відштовхуючись від наведеної класифікації, сторонами громадського контролю за правоохоронною діяльністю зі сторони суб’єктів контролю є громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські організації загального характеру, політичні партії, ЗМІ, громадські ради при правоохоронних органах як внутрішні дорадчо-консультативні органи.

Зі сторони підконтрольних об’єктів, які є правоохоронними органами, можна виділити: суд, органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство запобігання корупції, На-

⁵⁴⁵ *Денисенко А. П.* Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 2. — С. 105—109.

⁵⁴⁶ *Конституція України*: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁵⁴⁷ *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 46. — Ст. 366.

ціональне агентство з повернення активів, Військову службу правопорядку у Збройних силах України, Службу зовнішньої розвідки України, митні органи, органи охорони державного кордону, Державну податкову службу, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, Державну фінансову інспекцію, органи рибохорони, державної лісової охорони, Анти-монопольний комітет України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Управління державної охорони України, Державну санітарно-епідеміологічну службу, Державну екологічну інспекцію, Державну інспекцію ядерного регулювання України, органи захисту прав споживачів, Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, виконавчу службу. Такий підхід, що використовується багатьма вченими при розкритті структури правоохоронних органів [⁵⁴⁸, с. 69–70; ⁵⁴⁹, с. 7], впливає із широкого підходу до визначення елементів правоохоронної системи та функціонального призначення у ній. За такого підходу також правоохоронну діяльність слід розглядати у більш широкому значенні, ніж це зазвичай прийнято.

Зважаючи на широке визначення суб'єктів правоохоронної діяльності, перелік яких постійно змінюється з огляду на зміни законодавства, а також різниться залежно від науковця, який визначає склад поняття “правоохоронного органу”, у науці існує такий поділ відповідних органів:

- органи, головним і основним призначенням яких є правоохоронна діяльність (наприклад, МВС);
- органи, які поряд з іншими видами діяльності, провадять правоохоронну (наприклад, Держсанепідслужба);

⁵⁴⁸ *Публічно-правова* протидія корупції: навч. посіб. / В. В. Топчій, В. А. Шкелебей, Т. М. Супрун. — Вінниця: ТОВ “Нілан-ЛТД”, 2016. — 208 с.

⁵⁴⁹ *Матеріали* лекцій з дисципліни “Судові та правоохоронні органи” для підготовки фахівців на першому (бакалаврському) рівні вищої освіти за напрямом підготовки 6.030402 “Правоохоронна діяльність” // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://academy.kvs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/Materiali-lektsij_Sudovi-ta-pravoohoronni-organi.pdf

- органи, окремі підрозділи яких створені виключно у правоохоронних цілях (наприклад, Управління боротьби з митними правопорушеннями) [⁵⁵⁰, с. 70].

Цілком погоджуємось із такою класифікацією, адже остання дає змогу зрозуміти, які органи можуть здійснювати правоохоронну діяльність у її широкому праворозумінні.

У Законі України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” встановлено, що правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (абзац 1 п. 1 ст. 2). Згідно з абзацом 2 п. 1 ст. 2 Закону захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, зазначених в абзаці 1 п. 1, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь, зокрема у виконанні вироків, рішень, ухвал і судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів (підпункт “д”) [⁵⁵¹].

З цього приводу Конституційний Суд України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки “працівник правоохоронного ор-

⁵⁵⁰ *Публічно-правова* протидія корупції: навч. посіб. / В. В. Топчій, . А. Шкелебей, Т. М. Супрун. — Вінниця: ТОВ “Нілан-ЛТД”, 2016. — 208 с.

⁵⁵¹ *Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів*: Закон України від 23.12.1993 р. №3781-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1994. — № 11. — Ст. 50.

гану” до працівника державної виконавчої служби) у рішенні від 18.04.2012 р. зазначав, що напрями діяльності, вказані у наведеному абзаці, не можна вважати додатковими підставами для віднесення органів, що провадять таку діяльність, до правоохоронних. Визначивши ці напрями, законодавець розширив коло осіб, які поряд із працівниками суду і правоохоронних органів підлягають державному захисту відповідно до Закону, що є цілком виправданим з огляду на його завдання, зазначається у Рішенні ^[552].

Таким чином, в науці та законодавстві у рівній мірі наявні широкий і вузький підходи до визначення поняття “працівник правоохоронного органу”.

У цьому контексті можна запропонувати такий підхід до розмежування тих чи інших органів. Правоохоронний орган можна розуміти в значенні органу, прерогативою діяльності якого є правоохоронна діяльність. Натомість правоохоронна діяльність органів державної влади — діяльність будь-яких інших державних органів, що спрямована на здійснення правозастосовних або правоохоронних функцій.

Якщо розглядати адміністративні правовідносини з приводу громадського контролю у розрізі самих підконтрольних органів, то особливості реалізації відповідних правовідносин зумовлюються особливостями режиму відкритості у діяльності того чи іншого правоохоронного органу. Якщо загально-визнаним принципом судочинства є гласність та відкритість судового процесу, то у діяльності, наприклад Служби безпеки України, характерною особливістю є режим секретності, який обмежує предмет громадського контролю, визначаючи тим

⁵⁵² *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки “працівник правоохоронного органу” до працівника державної виконавчої служби) від 18.04.2012 р. №10-рп/2012 // Вісник Конституційного суду України. — 2012. — № 3. — С. 47.

самим певні особливості відповідних адміністративних правовідносин.

Якщо ж розглядати досліджувані адміністративні правовідносини в розрізі суб'єктів контролю, такі суб'єкти зазвичай наділені наближеним інструментарієм. Від виду суб'єкта залежать гарантії забезпечення можливості здійснення відповідного громадського контролю, як це є у випадку із ЗМІ. Однак можливі і спеціальні форми адміністративно-правової взаємодії, як це є у громадських радах як консультативно-дорадчих органах при відповідних правоохоронних органах.

Проте у більшості випадків самі адміністративні правовідносини та правовий статус суб'єктів — учасників відповідних адміністративних правовідносин залежатимуть від форм громадського контролю. Наприклад, в адміністративних правовідносинах з приводу звернень громадян суб'єкт контролю може бути схарактеризованим як заявник з приводу інформаційних запитів — запитувач інформації тощо.

Узагальнивши, можна наголосити на залежності особливостей адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю від суб'єктів — сторін таких правовідносин як у частині суб'єктів контролю, так і правоохоронних органів, а також відповідними детермінантами виступають особливості форм здійснення відповідного контролю.

Об'єкт. З приводу цього елемента структури адміністративних правовідносин у науці немає однозначного їх розуміння.

Є. В. Курінний зазначає, що у ролі об'єкта адміністративно-правових відносин виступають публічні потреби й інтереси, які впроваджуються у життя за допомогою норм адміністративного права у конкретній галузі владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту [⁵⁵³, с. 12]. У випадку

⁵⁵³ *Курінний Є. В.* Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: навч. посіб. / Є. В. Курінний. — Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. — 92 с.

громадського контролю також має вияв певний публічний інтерес, який полягає у забезпеченні законної та ефективної правоохоронної діяльності. Виходячи з особливостей досліджуваних адміністративно-правових відносин, приватний інтерес конкретної особи, що є учасником кримінального процесу або ж правовідносин з приводу оперативно-розшукової діяльності чи іншої діяльності, яку можна віднести до категорії правоохоронної, не відповідає поняттю та сутності громадського контролю, так як останній спрямований саме на додержання публічного інтересу. Це не виключає можливості реалізації в межах адміністративно-правових відносин з приводу контролю за правоохоронною діяльністю колективного чи політичного інтересу лише певної частини громадського суспільства чи самих політичних партій або громадських організацій, який не у повній мірі співпадає із загальним публічним інтересом українського суспільства.

Деякі з авторів зазначають, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють у собі характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, у т. ч. майнового чи немайнового характеру та ін. [⁵⁵⁴, с. 26]. На нашу думку, об'єктом є насамперед те, з приводу чого виникають адміністративні правовідносини. Вочевидь, адміністративні правовідносини можуть виникати з приводу забезпечення того чи іншого інтересу, блага у публічній площині чи завдань, що покладені на органи державної влади. У випадку з громадським контролем за правоохоронною діяльністю такі правовідносини виникають з приводу здійснення самого контролю, його кінцевої мети та завдань, а також з приводу реалізації тих чи інших засобів громадського контролю.

⁵⁵⁴ *Адміністративне право України: посіб. для підготовки до іспитів* / Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. О. Терещук, В. К. Шкарупа. — К.: Паливода, 2001. — 194 с.

Однак не слід ототожнювати об'єкт адміністративних правовідносин громадського контролю з поняттям його предмета чи об'єкта такого контролю. Предметом громадського контролю є те, що перевіряється, об'єктом — сам орган, особа чи інституція, яка підлягає перевірці. У нашому випадку — це ті суспільні блага та інтереси, з приводу яких взагалі суб'єкти громадського контролю вступають у правовідносини з правоохоронними органами щодо відповідного контролю. Таким чином, останнє праворозуміння аналізованої категорії є найбільш широким.

Окреслена думка узгоджується з позицією Ю. П. Битяка, відповідно до якої об'єкт — це те, заради чого виникають правовідносини [⁵⁵⁵, с. 41–42]. Проте питання “з приводу чого виникають” адміністративні правовідносини у тому чи іншому випадку також не має однозначної відповіді, внаслідок чого виділяються різні підходи до окреслення об'єкта тих чи інших правовідносин.

В. О. Котюк зазначає, що об'єктами правовідносин можуть бути ті об'єкти, які знаходяться у цивільному товарообігу, а також діяльність і поведінка суб'єктів [⁵⁵⁶, с. 29]. Якщо перший вид об'єктів має матеріальну складову, то в іншому випадку притаманний певний нематеріальний підхід, який більшою мірою відповідає сутності адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю.

Слід навести позицію Ю. В. Юрченка, який вказує на існування двох можливих видів об'єкта адміністративних правовідносин. По-перше, це об'єкти матеріального світу, тобто речі, майно, інші блага. Це можуть бути будь-які об'єкти, що мають прямий грошовий вираз, з приводу яких можуть виникати цивільні правовідносини, зокрема і за участю органів публічної

⁵⁵⁵ *Адміністративне право України* / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2001. — 528 с.

⁵⁵⁶ *Котюк В. О. Основи держави і права: навч. посіб.* / В. О. Котюк. — К.: Вентурі, 1997. — 224 с.

адміністрації. По-друге, такими об'єктами є певні дії, що являють собою характер діяльності окремих суб'єктів права, правовий інтерес, юридичні наслідки поведінки цих суб'єктів [⁵⁵⁷, с. 810]. Другий перелік може, зокрема, охоплюватися визначеними нами поняттями “публічний інтерес” та “благо”. Щодо громадського контролю більшою мірою об'єктом виступають немайнові категорії адміністративного права. Однак такий контроль у рівній мірі може прямо чи опосередковано стосуватися певних майнових публічних благ. Наприклад, ефективність правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, державних закупівлях, інших сферах, що стосуються публічних коштів, зумовлює зменшення розтрат та шкоди, завданих державному та місцевому бюджетам, коштам публічних установ тощо. Тому громадський контроль за правоохоронною діяльністю у цій та наближених сферах стосується публічних коштів, а отже, адміністративні правовідносини, що виникають з приводу такої діяльності, можна стверджувати, спрямовані на забезпечення відповідних прав та обов'язків.

На думку В. В. Копейчикова, об'єкти правовідносин — це ті реальні соціальні блага, які задовольняють інтереси й потреби людей і з приводу яких між суб'єктами виникають, змінюються чи припиняються суб'єктивні права та юридичні обов'язки [⁵⁵⁸, с. 107]. В. В. Галунько зазначає, що об'єкти правовідносин — це те, на що спрямовані інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини [⁵⁵⁹, с. 56].

⁵⁵⁷ *Юрченко Ю. В.* Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері регулювання діяльності адміністративних судів / Ю. В. Юрченко // Форум права. — 2012. — № 2. — С. 808–812.

⁵⁵⁸ *Правознавство: підручник* / [С. Є. Демський, В. С. Ковальський, А. М. Колодій та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. — [6-те вид., стер.]. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 736 с.

⁵⁵⁹ *Адміністративне право України: навч. посіб.: [у 2-х т.]* / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.]; за заг. ред. В. В. Галунька. — Херсон: ХМТ, 2011. — Т. 1: Загальне адміністративне право. — 320 с.

Отже, об'єктом адміністративних правовідносин є ті інтереси, потреби й блага, на досягнення та захист яких спрямовані дії суб'єктів правовідносин, що можуть мати як майновий, так і немайновий характер і бути суспільно-політичними благами.

А. П. Денисенко визначає об'єктом адміністративних правовідносин з організації громадського контролю адміністративну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що повинна здійснюватися винятково в інтересах народу з метою утвердження прав і свобод людини та громадянина. Особливість цього об'єкта, на думу вченого, відображає виняткову сферу, на яку поширюють свою дію адміністративні правовідносини з організації громадського контролю [⁵⁶⁰, с. 107]. Ми ж вважаємо, що об'єктом правовідносин є не сама по собі діяльність, а забезпечення законності й ефективності правоохоронної системи, оскільки саме такі характеристики дають можливість стверджувати про правоохоронну діяльність як про благо.

Таким чином, об'єктом адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю є заінтересованість та об'єктивна потреба громадян в ефективній та законній діяльності правоохоронної системи, яка забезпечуватиме правопорядок, стосовно чого здійснюється відповідний контроль. У кожному випадку, якщо розбити правовідносини з громадського контролю в досліджуваній широкій сфері на менші елементи, можна буде виокремити вузький об'єкт адміністративних правовідносин.

Зміст. Змістом адміністративних правовідносин, як відомо, є суб'єктивні юридичні права та обов'язки сторін у відповідних адміністративних правовідносинах [⁵⁶¹, с. 103]. Отже, йдеться

⁵⁶⁰ Денисенко А. П. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 2. — С. 105–109.

⁵⁶¹ Колтаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В. К. Колтаков // Юридичний науковий електронний журнал. — 2013. — № 1. — С. 101–104.

про міру можливої поведінки суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю та відповідним кореспондуючим їм юридичним обов'язкам правоохоронних органів.

Громадяни України наділені усім спектром адміністративно-правових засобів, які дають змогу здійснювати ними громадський контроль як особисто, так і у взаємодії з іншими громадянами, чи будучи членом формальних громадських об'єднань. Якщо порівнювати загальну правосуб'єктність громадян з відповідними організаціями, можна встановити, що в адміністративних правовідносинах з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю відповідає сукупність прав громадян України відповідних суб'єктів. В адміністративних правовідносинах громадські об'єднання у сфері громадського контролю та їх роль відрізняються від такої ролі громадянина України виключно в аспекті ресурсному та аспекті громадської та політичної ваги, натомість інструментарій та можливість реалізувати свої права та обов'язки у сфері громадського контролю із суто адміністративно-правової точки зору залишається аналогічним.

Іноземці та особи без громадянства, які законно перебувають на території України, також наділені правами та можливістю здійснювати ті чи інші елементи громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Вони можуть користуватися інститутом звернень громадян та доступом до публічної інформації [562, 563]. Порівняно до громадян України в іноземців та осіб без громадянства у суб'єктивних правах є певні обмеження, що пов'язані із участю у політичному житті держави, зокрема в частині реалізації активного та пасивного виборчого права. Однак ці права лежать у площині предмета конститу-

⁵⁶² *Про звернення громадян*: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 47. — Ст. 256.

⁵⁶³ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

ційного права та на відповідних осіб як учасників адміністративних правовідносин прямо не впливають.

Громадські організації як об'єднання громадян володіють тими самими правами, статусом та інструментарієм, що й громадяни України, про що було зазначено. Закон України “Про громадські об'єднання” передбачає можливість існування громадських об'єднань зі статусом юридичної особи та без відповідного статусу [564]. Хоча як одні, так й інші громадські об'єднання можуть виступати суб'єктами громадського контролю, однак правосуб'єктність громадського об'єднання без статусу юридичної особи в адміністративних правовідносинах щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю буде обмежена.

Так, відповідно до ст. 21 Закону України “Про громадські об'єднання” громадські об'єднання мають право: 1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); 2) звертатися у порядку, визначеному Законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 3) одержувати у порядку, визначеному Законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; 5) проводити мирні зібрання; 6) здійснювати інші права, не заборонені Законом [565].

⁵⁶⁴ Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. №4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 1. — Ст. 1.

⁵⁶⁵ Там само.

Натомість ч. 2 ст. 21 встановлює, що громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право: 1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства; 2) здійснювати відповідно до Закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому Законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; 3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; 4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [⁵⁶⁶]; 5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності; 6) бути виконавцем державного замовлення відповідно до Закону. Аналогічний підхід щодо громадського об'єднання як учасника цивільних правовідносин та власника застосований у ст. 24 Закону, оскільки виключно юридична особа згідно із законодавством може реалізувати правомочності власника [⁵⁶⁷].

⁵⁶⁶ *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності*: Закон України від 11.09.2003 р. №1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 9. — Ст. 79.

⁵⁶⁷ *Про громадські об'єднання*: Закон України від 22.03.2012 р. №4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 1. — Ст. 1.

Відповідно обмеження правосуб'єктності громадського об'єднання здійснюється шляхом встановлення тих прав, які належать громадському об'єднанню зі статусом юридичної особи, проте не можуть, виходячи із логічного умовиводу, реалізуватися громадським об'єднанням без статусу юридичної особи. Такий законодавчий підхід вважаємо не зовсім коректним, оскільки більш доцільно було б встановити прямі обмеження правосуб'єктності громадського об'єднання, зазначивши, у яких адміністративних чи інших правовідносинах така організація участі брати не може. Натомість інший підхід, за якого права не обмежуються, а випливають з контексту, зумовлюють юридичну невизначеність у цьому питанні та можуть призвести до ряду проблем, пов'язаних із захистом прав організацій без статусу юридичної особи. З приводу цього в подібних обставинах висловив позицію Європейський Суд з прав людини у справі “Свято-Михайлівська Парафія проти України”, зазначивши, що внутрішнє законодавство обмежує правоздатність незареєстрованих організацій, зокрема останні стикаються із проблемою захисту своїх суб'єктивних прав [568].

Спеціальним видом громадських об'єднань є політичні партії. В адміністративно-правовому інструментарії у сфері громадського контролю останні наближені до громадян та громадських об'єднань зі статусом юридичної особи.

Особливості адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю, що здійснюється за участю політичних партій, впливає із відповідних спеціальних прав та гарантій, які пов'язані з політичною діяльністю. Так, відповідно до положень ст. 12 Закону України “Про політичні партії в Україні” політичні партії мають право: 1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами

⁵⁶⁸ *Справа* “Свято-Михайлівська Парафія проти України” (Заява № 77703/01): Рішення Європейського суду з прав людини від 14.06.2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 81. — С. 108. — Ст. 3042.

України; 2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; 3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України; 4) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати (вступати між собою у) міжнародні спілки з додержанням вимог цього Закону; 5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу в їх створенні. Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні, оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому Законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку [569]. Маючи відповідний загальний адміністративно-правовий інструментарій громадського контролю, спеціальні засоби здійснення такого контролю пов'язані з політичною та суміжною діяльністю. Зокрема, політичні партії, що мають своїх представників в органах представницької демократії, можуть використовувати також ці інститути, вступаючи у правовідносини з приводу контролю за діяльністю правоохоронних органів, якщо така діяльність не матиме ознак державного чи іншого контролю, які нами раніше розмежовані.

⁵⁶⁹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2001. — № 23. — Ст. 118.

Адміністративні правовідносини, стороною яких є ЗМІ, як і у випадку з політичними партіями, в основному за змістом відповідають аналогічним правовідносинам у сфері громадського контролю щодо правоохоронних органів за правоохоронною діяльністю, однак характеризуються наявністю певних особливих прав, гарантій журналістської діяльності та засобами забезпечення.

Такі особливості впливають, зокрема, із положень Конституції України [570], Законів України “Про інформацію” [571], “Про доступ до публічної інформації” [572], “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” [573], “Про інформаційні агентства” [574], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [575], “Про телебачення і радіомовлення” [576], “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” [577] та інших нормативно-правових актів.

⁵⁷⁰ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁵⁷¹ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 48. — Ст. 650.

⁵⁷² Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

⁵⁷³ Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1993. — № 1. — Ст. 1.

⁵⁷⁴ Про інформаційні агентства: Закон України від 28.02.1995 р. № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1995. — № 13. — Ст. 83.

⁵⁷⁵ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 49. — Ст. 299.

⁵⁷⁶ Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1994. — № 10. — Ст. 43.

⁵⁷⁷ Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 50. — Ст. 302.

Особливу увагу звернемо на забезпечення адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за участю ЗМІ, зокрема у частині юридичної відповідальності за порушення відповідних прав у цій сфері представників засобів масової інформації. Так, відмова від надання відповіді на інформаційний запит журналіста може бути кваліфікованою за ст. 171 Кримінального кодексу України, диспозиція якої встановлена таким чином: “незаконне вилучення зібраних, опрацьованих, підготовлених журналістом матеріалів і технічних засобів, якими він користується у зв’язку із своєю професійною діяльністю, незаконна відмова у доступі журналіста до інформації, незаконна заборона висвітлення окремих тем, показу окремих осіб, критики суб’єкта владних повноважень, а так само будь-яке інше умисне перешкоджання здійсненню журналістом законної професійної діяльності” [578]. Натомість аналогічна незаконна відмова у доступі до інформації, зокрема з приводу інформаційного запиту, іншому громадянину України, який не є журналістом, або об’єднанню громадян не творитиме склад відповідного злочину, а буде становити адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212–3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [579].

Отже, правоохоронні органи повинні виявляти особливу увагу правам журналістів, щоб у адміністративних правовідносинах не порушити гарантії свободи інформації та свободи журналістської діяльності. Хоча де-юре, в аналогічних правовідносинах, іншим громадянам надається аналогічні права, однак останні не матимуть тих спеціальних гарантій, якими користуються представники засобів масової інформації.

⁵⁷⁸ *Кримінальний кодекс України*: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

⁵⁷⁹ *Кодекс України про адміністративні правопорушення*: Закон України від 07.12.1984 р. №8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

У тій частині суб'єктного складу адміністративних правовідносин у сфері організації громадського контролю, стороною яких є громадські ради при правоохоронних органах як внутрішні дорадчо-консультативні органи, зміст таких правовідносин характеризується особливим статусом відповідних рад при правоохоронних органах.

При органах виконавчої влади діють особливі органи громадського контролю, завдання, повноваження та взаємовідносини з самим правоохоронним органом яких визначаються особливим адміністративно-правовим регулюванням у цій сфері.

Так, відповідно до п. 1 Типового положення про Громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі — громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [580].

Пунктом 3 Положення, що підлягає аналізу, визначено, що основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської

⁵⁸⁰ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2945. — Код акта 53292/2010.

думки під час формування та реалізації державної політики [581]. Тобто громадський контроль органу, який за статусом є консультативно-дорадчим, що знаходиться у структурі правоохоронного органу, визначено одним із ключових завдань, натомість інші два — у тій чи іншій мірі пов'язані із відповідними завданнями.

Відповідно до п. 4 Положення громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; 2) готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; 3) подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; 4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган; 5) здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 6) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб; 7) збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе

⁵⁸¹ *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*: Постанова КМУ від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2945. — Код акта 53292/2010.

суспільне значення; 8) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; 9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Пунктом 5 визначаються права громадської ради, серед яких: 1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо); 2) залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою); 3) організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи; 4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради; 5) отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю, у триденний строк після початку таких консультацій [582].

На підставі цього Типового положення Наказом МВС від 04.12.2015 р. № 1543 було затверджено Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України, прийнятого Протоколом засідання Громадської ради при МВС від 18.11.2015 р. № 3, відповідно до якого громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України (далі — Громадська рада) визначена тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. З приводу визначення завдань, повноважень та прав громадської ради, такі у повній мірі відповідають наведеному типовому положенню, однак

⁵⁸² *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*: Постанова КМУ від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2945. — Код акта 53292/2010.

стосуються взаємодії та громадського контролю у Міністерстві внутрішніх справ України ^[583].

У межах Громадської ради при МВС було створено робочі групи із співпраці і взаємодії громадськості з органами, що координуються Міністерством внутрішніх справ України в областях та м. Києві з відповідними повноваженнями, що визначають адміністративно-правові відносини за участю цих органів.

Так, відповідно до Положення про робочі групи по співпраці і взаємодії громадськості з органами, що координуються Міністром внутрішніх справ України в областях та м. Києві, (далі — робочі групи) входять до структури Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України і є тимчасовим консультативно-дорадчим формуванням, утвореним для залучення громадськості до громадського контролю та моніторингу діяльності управлінь в областях центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ та самостійних підрозділів, що входять у структуру МВС. Основними завданнями, покладеними на відповідні робочі групи, є громадський контроль та моніторинг діяльності відповідних управлінь в областях та м. Києві. Як встановлено у Положенні, робоча група відповідно до покладених на неї завдань: бере участь у проведенні консультацій з громадськістю та подає Громадській раді пропозиції щодо розглянутих питань; готує та подає Громадській раді пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; подає Громадській раді обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких МВС проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи МВС; бере участь у проведенні відповідно до законодавства громадської експер-

⁵⁸³ *Міністерство внутрішніх справ України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/pages/page-7/70_Gromadska-rada.htm

тизи діяльності Управління в областях та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляють ці підрозділи; здійснює громадський контроль за врахуванням Управліннями в областях пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ними прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у їх володінні, а також дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; інформує в обов'язковому порядку письмово Громадську раду про свою роботу, прийняті рішення та їх виконання [584].

Аналоги відповідних Громадських рад є і при інших правоохоронних органах, що не входять у систему органів виконавчої влади. Так, при Генеральній Прокуратурі України утворена та діє відповідна консультативна рада. Положенням про Консультативну раду при Генеральній Прокуратурі України, затвердженим Наказом Генерального Прокурора України від 29.10.2014 р. (станом на сьогодні втратив чинність), цей орган визначено як постійно діючий колегіальний консультативний орган. У п. 2 положення за Громадською радою визначено основним завданням — сприяння Генеральній Прокуратурі України у: здійсненні визначених Конституцією та Законом України “Про прокуратуру” завдань органів прокуратури щодо утвердження верховенства права, захисту інтересів громадян і держави від неправомірних посягань, прозорості та відкритості діяльності прокуратури, підвищення авторитету прокуратури у суспільстві; реформуванні органів прокуратури відповідно до міжнародних та світових стандартів і принципів, кращих практик функціонування зарубіжних прокуратур; налагодженні ефективних взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства; ухваленні рішень з питань діяльності органів прокуратури, що потребують урахування

⁵⁸⁴ *Міністерство внутрішніх справ України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/349_Polozhennya.htm

громадської думки, обговоренні, розробленні та впровадженні громадських ініціатив, що стосуються органів прокуратури; реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури, зокрема при вирішенні питань щодо підбору кандидатур на прокурорські посади, забезпеченні прозорості та відкритості для суспільства інформації про роботу прокуратури (за винятком інформації з обмеженим доступом); сприянні у створенні умов, які унеможливають використання органів прокуратури для обмеження прав і свобод громадян, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій; попередженні корупції та зловживання владою в органах прокуратури та в інших державних органах [585]. Такі самі органи утворені при обласних прокуратурах України.

З аналізу повноважень консультативних органів при прокуратурі та порівнюючи їх із попередньо наведеними органами у межах системи виконавчої влади, можна стверджувати, що консультативні органи при прокуратурі відповідно до правового регулювання у меншій мірі спрямовані на забезпечення громадського контролю, ніж попередньо проаналізовані органи при МВС. В останніх громадський контроль та відповідні повноваження були ключовими при регулюванні статусу цього органу, його прав та обов'язків, що безумовно впливатиме на визначення змісту адміністративно-правових відносин.

Отже, можна зазначити, що саме консультативно-дорадчі органи при правоохоронних органах, які можна вважати структурно пов'язаними, характеризуються такими особливими формами громадського контролю та взаємодії з цього приводу з органами, при яких вони діють, які визначають особливий зміст адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

⁵⁸⁵ *Положення* про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/krg.html?_m=publications&_t=rec&id=146634

Якщо у правовідносинах з громадського контролю є виключно правоохоронні органи з приводу врахування результатів громадського контролю, зміст таких правовідносин є загальним та визначається як і щодо інших правовідносин у ієрархічній системі органів державної влади, а тому певними особливостями характеризуватися не буде.

Узагальнюючи, змістом адміністративно-правових відносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю будуть права та обов'язки, а також повноваження, які реалізуються суб'єктами громадського контролю та взаємно виконуються правоохоронними органами. Найбільший вплив на особливості змісту адміністративних правовідносин має склад суб'єктів громадського контролю, а також відповідні форми, у яких цей контроль здійснюється.

Юридичні факти як елемент структури адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю, який є підставою виникнення, зміни та припинення досліджуваних адміністративних правовідносин, будучи важливою та актуальною для дослідження категорією, потребує окремого дослідження, що здійснимо у подальшому.

Підсумовуючи, можна стверджувати про досягнення мети й завдання дослідження з огляду на розкрити й схарактеризовану структуру адміністративних правовідносин у частині їх суб'єкта, об'єкта та змісту, кожен з елементів яких характеризується своїми особливостями, що взаємопов'язані від складу цих елементів.

4.3. Підстави виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Підставами виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин з громадського контролю за право-

охоронною діяльністю є ті чи інші юридичні факти. Будучи, з іншого боку, незамінним елементом структури відповідних адміністративних правовідносин, для комплексного осмислення досліджуваної категорії доцільно більш детально розглянути відповідні юридичні факти.

Актуальність вибраного дослідження полягає в тому, що у міру нещодавніх здійснюваних реформ правоохоронних органів, розвитку інститутів громадського контролю за правоохоронною діяльністю та зміною адміністративно-правового забезпечення у наведеному напрямі змінилися юридичні факти, з якими законодавство пов'язує виникнення, зміну та припинення досліджуваних адміністративних правовідносин. Також актуальність розробок у цьому напрямі зумовлена тим, що юридичним фактам, як елементу адміністративних правовідносин, у теоретичних джерелах приділено значно менше уваги, ніж іншим елементам. Тому завданням роботи на даному етапі буде дослідити відповідні підстави для виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Сукупність юридичних фактів, які зумовлюють виникнення, припинення чи зміну адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, неодмінно визначає структуру відповідних правовідносин, будучи незамінним його елементом, визначаючи також зміст відповідних правовідносин. Таким чином, більш глибоке осмислення юридичних фактів, як відповідних підстав, дасть змогу в подальшому визначити основні напрями оптимізації регулювання адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

Теоретичну роботу дослідження складають напрацювання науковців, які стосуються підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин та дослідження відповідних юридичних фактів. Цій проблематиці у тій чи іншій мірі присвятили увагу такі науковці: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, І. П. Го-

лосніченко, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. Р. Нижник, С. М. Хомов, В. К. Шкарупа та ін. Однак, враховуючи вужчу сферу існування досліджуваних адміністративних правовідносин, слід здійснити ґрунтовне дослідження окресленої проблематики.

Будучи незмінним елементом будь-яких правовідносин, юридичні факти досліджувались як фахівцями у конкретних галузях права, так і в загальнотеоретичній літературі. Радянський дослідник О. А. Красавчиков зазначав, юридичні факти — факти реальної дійсності, об'єктивні факти, явища, які існують незалежно від нашої свідомості [⁵⁸⁶, с. 27]. Таке узагальнення справді частково відповідає дійсності, однак не може у повній мірі відображати ознаки відповідної теоретичної категорії. При цьому слід підкреслити, що “незалежність від свідомості” є спірною позицією, адже з-поміж різних видів юридичних фактів деякі з них прямо залежать від волі учасників правовідносин.

Юридичні факти також визначають як певні дії та події, що служать фактичною підставою для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин [⁵⁸⁷, с. 33]. Саме така позиція узгоджується із ключовою ідеєю нашої роботи.

Науковці-теоретики зазначають, що юридичними фактами є ті конкретні життєві обставини (дії та події), з якими норми права пов'язують настання певних правових наслідків — виникнення, зміну або припинення правових відносин [⁵⁸⁸, с. 37].

⁵⁸⁶ *Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве: [монография] / О. А. Красавчиков. — М.: Госюриздат, 1958. — 184 с.*

⁵⁸⁷ *Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) [текст]: навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. — К.: Центр учбової літератури, 2015. — 232 с.*

⁵⁸⁸ *Коляда Т. А. Конспект лекцій з дисципліни “Право (Правознавство, Адміністративне право)”. Частина 1 (для студентів денної та заочної форм навчання напряму підготовки 6.030601 — “Менеджмент”) / Т. А. Коляда, Т. А. Курмаз; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 140 с.*

Це демонструє той взаємозв'язок, який пов'язує конкретні суспільні відносини із нормою права, що дає змогу визначити їх саме як правовідносини у сфері тієї чи іншої правової галузі.

Наближеним, проте з однією принциповою відмінністю є погляд В. В. Гордєєва на визначення аналізованого поняття. Вчений зазначає, що юридичні факти — це конкретні життєві обставини у формі дії чи події, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин, набуття певних прав і обов'язків [⁵⁸⁹, с. 185]. Тобто серед наслідків науковець не вказує виключно правовідносини, але констатує поряд можливість виникнення відповідних прав та обов'язків, які, за умови відсутності їх реалізації, у правовідносини трансформуватися не будуть — останні будуть правовідношенням, яке за умови волі суб'єктів може бути перетворене у права й обов'язки. Наприклад, порушення права громадянина України на доступ до інформації дає можливість такому громадянину звернутися за захистом своїх прав до вищестоящого суб'єкта, владних повноважень, або ж звернутися із заявою до суб'єкта, уповноваженого на притягнення до юридичної відповідальності. Або ж інший приклад — надання слідчим дозволу особі на розголошення певної інформації про досудове розслідування, яка може стати предметом громадського контролю, не означає, що така особа скористується відповідним правом та здійснить розголошення інформації про правоохоронну діяльність з метою громадського контролю.

Як зазначає Л. В. Солодовник, використання поняття “фактичний склад” дає можливість схарактеризувати виключно його будову, оскільки є складом фактів. Критикуючи такий підхід, науковець зазначає, що розгляд складу як юридичного відображає його правові властивості щодо наслідків, є якісною характеристикою і відмежовує визначену сукупність фактів від інших

⁵⁸⁹ Гордєєв В. В. Юридичний факт як підстава адміністративної відповідальності / В. В. Гордєєв // Юридичний науковий електронний журнал. — 2016. — № 2. — С. 185–187.

фактичних комплексів, які мають опосередковане значення для встановлення правового результату [⁵⁹⁰, с. 117]. Такою визначеною сукупністю фактів є саме юридичні факти, що мають конкретні визначені юридичні наслідки як в адміністративних правовідносинах чи правовідношенні, так і відповідних правовідносинах, які врегульовані положеннями інших галузей права.

Н. М. Оніщенко та О. В. Зайчук виокремлюють такі ознаки юридичних фактів: а) вони являють собою різні життєві обставини, умови і факти; б) вони визначаються у нормах права, точніше у гіпотезах; в) слугують неодмінною умовою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; г) тягнуть за собою суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників правовідносин; д) забезпечуються державним примусом [⁵⁹¹, с. 447]. З усіма наведеними ознаками, крім останньої, повністю погоджуємось. На нашу думку, факти не забезпечуються державним примусом, адже є лише подіями та діями, які мають місце в об'єктивній дійсності. Натомість забезпечуються державним примусом реалізація прав та інтересів та виконання кореспондуючих їм обов'язків у адміністративних правовідносинах. Наприклад, факт відмови від розгляду звернення громадської організації правоохоронним органом ніяким чином не забезпечується та відповідно до природи фактів не повинен забезпечуватися. Натомість це є фактом порушення права у сфері громадського контролю, що вже дає підстави для забезпечення такого права та виникнення нових адміністративних правовідносин, їх трансформації у новий інституційний вимір.

Юридичні факти у науці поділяються на юридичні події та дії (цей поділ є найбільш поширеним та найзручнішим для на-

⁵⁹⁰ Солодовник Л. В. Юридичні факти у трудовому праві: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 "Трудове право; право соціального забезпечення" / Солодовник Людмила Валеріївна. — Х., 2004. — 150 с.

⁵⁹¹ Зайчук О. В., Журавський В. С., Копиленко О. Л. та ін. Теорія держави і права. Академічний курс: [підручник] / [О. В. Зачук, В. С. Журавський, О. Л. Копиленко та ін.]; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

дання подальшої характеристики). Діями визнаються ті факти, які виникають за волею людей. Вони поділяються на: правомірні — відповідають вимогам адміністративно-правових норм; неправомірні — це правопорушення, проступки, що тягнуть застосування заходів примусового впливу [⁵⁹², с. 33]. При цьому слід підкреслити, що правопорушення чи проступки у цьому контексті слід трактувати у широкому розумінні, щоб не обмежувати протиправні дії виключно тими правопорушеннями, склад яких встановлений у КУпАП та інших законодавчих актах у частині адміністративної відповідальності. Тому краще в цьому контексті використовувати поняття “порушення адміністративного законодавства”.

Таке саме бачення юридичних дій та їх поділ Т. А. Коляда і Т. А. Курмаз доповнюють ще й актами державних органів, пов’язаних з волевиявленням суб’єктів адміністративних правовідносин [⁵⁹³, с. 37–38]. Відповідне бачення є виправданим, адже у доктрині адміністративного права юридично значимі дії органів державної влади прийнято розглядати як адміністративно-правові акти, що можуть бути реалізованими у різних формах [⁵⁹⁴, с. 225; ⁵⁹⁵, с. 33; ⁵⁹⁶, с. 17]. Наведені науковці також поділяють юридичні вчинки та акти на правомірні та протиправні.

Протиправні дії, зазначається вченими, суперечать правовим приписам, завдають шкоди інтересам суспільства і держа-

⁵⁹² *Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем)* [текст]: навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. — К.: Центр учбової літератури, 2015. — 232 с.

⁵⁹³ *Коляда Т. А.* Конспект лекцій з дисципліни “Право (Правознавство, Адміністративне право)”. Частина 1 (для студентів денної та заочної форм навчання напряму підготовки 6.030601 — “Менеджмент”) / Т. А. Коляда, Т. А. Курмаз; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 140 с.

⁵⁹⁴ *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.

⁵⁹⁵ *Тимошук В. П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. — К.: Конус-Ю, 2010. — 296 с.

⁵⁹⁶ *Васильев Р. Ф.* Правовые акты органов управления. — М., 1970. — 108 с.

ви. Це справді так, але у подальшому науковці правомірні дії поділяють на юридичні вчинки та юридичні акти [⁵⁹⁷, с. 37–38]. У цьому поділі нічого помилкового немає, але у сукупності відповідні тези справляють враження, що акти органів державної влади не можуть бути протиправними, а такі лише вчиняються у формі дій. На цю проблематику звертав увагу В. П. Тимошук, пропонуючи вживати термін “адміністративний акт”, оскільки вважав невдалою термінологічну конструкцію “неправовий (неправомірний) індивідуальний правовий акт управління”, допускаючи видання протиправних актів та наголошуючи на необхідності їх визначення у конкретному значенні [⁵⁹⁸, с. 17]. Таким чином, слід підкреслити, що протиправними можуть бути як юридичні дії, так і рішення правоохоронних органів в адміністративних правовідносинах щодо громадського контролю, що можуть бути видані у формі наказів, розпоряджень, інших актів правоохоронних органів.

Правомірні дії, зазначається, відповідають приписам юридичних норм, у них виражається правомірна, відповідно до законодавства, поведінка [⁵⁹⁹, с. 37–38]. Це справді так у випадку з адміністративними правовідносинами, але у приватній сфері більш доцільно використовувати не критерій “відповідності вимогам законодавства”, а ознаку того, що “дії не суперечать законодавству”. Особливістю адміністративно-правових відносин у сфері громадського управління є те, що,

⁵⁹⁷ Коляда Т. А. Конспект лекцій з дисципліни “Право (Правознавство, Адміністративне право)”. Частина 1 (для студентів денної та заочної форм навчання напряму підготовки 6.030601 — “Менеджмент”) / Т. А. Коляда, Т. А. Курмаз; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 140 с.

⁵⁹⁸ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. — К.: Конус-Ю, 2010. — 296 с.

⁵⁹⁹ Коляда Т. А. Конспект лекцій з дисципліни “Право (Правознавство, Адміністративне право)”. Частина 1 (для студентів денної та заочної форм навчання напряму підготовки 6.030601 — “Менеджмент”) / Т. А. Коляда, Т. А. Курмаз; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 140 с.

маючи адміністративну свободу у виборі предмета, засобів та методів реалізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю, суб'єкти такого контролю реалізують конституційне право на управління державними справами. Відповідно, усі дії суб'єктів громадського контролю слід оцінювати крізь призму “не суперечності”, а не “відповідності” положенням адміністративного законодавства. Інакше кажучи, на суб'єктів адміністративних правовідносин щодо громадського контролю поширюється принцип “дозволено все, що прямо не заборонено законодавством”, а не “заборонено все, що прямо не заборонено законодавством”, який поширюється на правоохоронні органи як підконтрольного об'єкта у цих правовідносинах.

Юридичні вчинки у науці прийнято визначати як правомірні дії, з якими норми права пов'язують настання юридичних наслідків незалежно від волі чи бажання суб'єкта правовідносин [600, с. 139]. Юридичні акти як правомірні дії спрямовані на досягнення правового результату, цілеспрямовано створюють, змінюють чи припиняють правові відносини для себе або інших суб'єктів [601, с. 347]. З приводу правомірності вважаємо таку ознаку не визначальною та не універсальною, що зазначалося раніше. Акти — волевиявлення, яке притаманне суб'єктам владних повноважень. Використання цієї категорії традиційно склалося у науці адміністративного права на позначення вольових дій суб'єкта. Натомість юридичні дії, на відміну від актів, можуть мати різні спрямування та характеризують конкретну діяльність особи у правовому вимірі, тобто мати ті чи інші юридичні наслідки.

⁶⁰⁰ *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. — Москва: Юрид. лит., 1984. — 144 с.

⁶⁰¹ *Загальна теорія держави і права. Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина.* — Харків: Право, 2010. — 584 с.

Юридичні події в основному визначаються як явища чи життєві обставини, що не залежать від волі чи свідомості людей, але призводять до певних правових наслідків (повені, землетруси, пожежі тощо) [⁶⁰², с. 33; ⁶⁰³, с. 37–38]. Вочевидь, у науці є також інші підходи до розмежування юридичних подій та фактів, однак за основу візьмемо основні з них. Тим паче, адміністративні правовідносини у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю характеризуються вольовим характером, що зводить до мінімуму роль юридичних подій як підстав для виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин.

Слід зазначити, що в науці є також інші підходи до виокремлення видів юридичних фактів. О. В. Харитоновна пропонує поділяти юридичні факти в адміністративних правовідносинах таким чином: 1) юридичні факти, що встановлюють право; 2) юридичні факти, що змінюють право; 3) юридичні факти, що припиняють право; 4) юридичні факти, що перешкоджають виникненню або трансформації права; 5) юридичні факти, що призупиняють право [⁶⁰⁴, с. 19]. Цей поділ має право на існування, а також розгляд адміністративних правовідносин крізь призму відповідних видів юридичних фактів дасть змогу ґрунтовно диференціювати ті чи інші факти у контексті їх ролі відповідно до виникнення, припинення чи зміни правовідносин.

⁶⁰² *Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем)* [текст]: навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. — К.: Центр учбової літератури, 2015. — 232 с.

⁶⁰³ *Коляда Т. А.* Конспект лекцій з дисципліни “Право (Правознавство, Адміністративне право)”. Частина 1 (для студентів денної та заочної форм навчання напряму підготовки 6.030601 — “Менеджмент”) / Т. А. Коляда, Т. А. Курмаз; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 140 с.

⁶⁰⁴ *Харитоновна О. І.* Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О. І. Харитоновна; наук. консультант С. В. Ківалов; Нац. ун-т “Одеська юридична академія”. — Одеса, 2004. — 36 с.

О. В. Муза залежно від матеріального змісту виділяє прості та складні юридичні факти [⁶⁰⁵, с. 213], а Г. В. Кикоть залежно від характеру наслідків виокремлює: правовстановлюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі юридичні факти [⁶⁰⁶, с. 30]. Останній поділ ґрунтується на тому, яке значення має юридичний факт для того чи іншого комплексу правовідносин. Тому відповідний поділ є основою для виділення певних особливостей юридичних фактів, які відіграють ту чи іншу роль у динаміці адміністративних правовідносин, що доцільно використати при розробках правовідносин щодо громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності.

Г. В. Кикоть, характеризуючи природу юридичних фактів, висловлює думку, що останні — є обставинами, які несуть у собі інформацію про стан суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання, а також обставини, що прямо чи опосередковано зачіпають права й інтереси особи, суспільства, держави чи соціально-публічних утворень [⁶⁰⁷, с. 30]. У принципі, якщо феноменологія інформації є детермінантою усіх суспільних правовідносин, така думка має право на існування. Однак ми вважаємо, що обставини, про які йдеться, самі по собі є підставами, які суб'єкт правовідносин може встановити з метою подальшого використання чи застосування тієї чи іншої норми права. Проте слід підкреслити, що інформація у сфері адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю відіграє важливу роль у відповідній сфері.

В адміністративній науці існує думку, що роль юридичних фактів, на підставі яких виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини, найчастіше

⁶⁰⁵ *Муза О. В.* Підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин / О. В. Муза // Університетські наукові записки. — 2013. — № 1. — С. 212–216.

⁶⁰⁶ *Кикоть Г. В.* Проблема кваліфікації юридичних фактів у сучасній теорії права / Г. В. Кикоть // Право України. — 2003. — № 7. — С. 29–34.

⁶⁰⁷ Там само.

відіграють правові акти управління, які приймають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти в односторонньому порядку і містять приписи, обов'язкові до виконання, а іноді й забезпечені примусовою силою держави [608, с. 30]. Висловлюючи глибоку повагу до авторів цитованого підручника, вимушені не погодитись із цієї позицією. Як зазначалося, зокрема В. К. Колпаковим, у сучасній Україні встановлено режим правової рівності між державною, її органами та посадовими особами і громадянами [609, с. 104]. Хоча такий режим не є універсальним, але саме адміністративні правовідносини у сфері громадського контролю характеризуються більшим рівнем правосуб'єктності громадян та інших приватних осіб, що поєднана із загальною можливістю вступати у ті чи інші адміністративні правовідносини. Відповідно, підставами виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин у рівній мірі (якщо не переважно поряд із актами органів державної влади) будуть відповідні юридично значимі дії суб'єктів громадського контролю.

А. П. Денисенко зазначає, що підставами виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління потрібно вважати юридичні факти вольового характеру, безпосередньо спрямовані на виникнення юридичних наслідків з метою реалізації контрольної функції громадськості. Науковець зазначає, що ключове місце у його позиції займає формулювання "юридичні факти вольового характеру". Тому він вважає ініціативу ключовою у випадку із динамікою ад-

⁶⁰⁸ *Адміністративне право: підручник* / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х.: Право, 2010. — 624 с.

⁶⁰⁹ *Колпаков В. К.* Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В. К. Колпаков // *Юридичний науковий електронний журнал*. — 2013. — № 1. — С. 101–104.

міністративних правовідносин з громадського контролю [610, с. 229]. Вочевидь, така позиція має право на існування, так як нами зазначалося, що вольовий аспект і відповідно юридичні факти у вигляді вольових дій осіб та актів органів державної влади є ключовими у досліджуваних правовідносинах, відсуваючи юридичні події на “вторинний план”, адже повністю заперечити певне виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин у зв’язку із юридичними подіями також неможливо. До окресленої проблематики слід повернутися, досліджуючи юридичні факти у розрізі виникнення, змін чи припинення досліджуваних адміністративних правовідносин.

Як випливає із наведеної характеристики юридичних фактів, останні у правовідносинах мають значний взаємозв’язок із нормою права відповідно до сукупності фактів, пов’язаних із гіпотезою правової норми, що є підставою виникнення будь-яких адміністративних правовідносин. На взаємозв’язок норми та правовідносин влучно вказувала О. В. Харитоновна, доводячи, що у публічно-правових відносинах такий прямий зв’язок норм та відносин є особливо стійким [611, с. 8]. Хоча не можемо заперечувати відповідну роль норм у приватних правовідносинах, яка, на нашу думку, О. В. Харитоновною була применшена, однак цілком погоджуємось із позицією вченого у частині адміністративних правовідносин. Це саме стосується відповідних юридичних фактів, які є підставами для виникнення адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Останні характеризуються необхідністю строго відповідати адміністративно-

⁶¹⁰ Денисенко А. П. Підстави виникнення адміністративних відносин з організації контролю громадськості у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2014. — С. 227–231.

⁶¹¹ Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Харитоновна; наук. консультант С. В. Ківалов; Нац. ун.-т “Одеська юридична академія”. — Одеса, 2004. — 36 с.

правовій нормі, щоб відповідний механізм розпочав функціонування. Цю саму позицію можна застосувати і до припинення та змін досліджуваних правовідносин.

В. К. Колпаков описує механізм виникнення адміністративних правовідносин наступним чином. Виникнення адміністративно-правових відносин за сутністю, на думку вченого, є об'єктивізацією загальної управлінської волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів. Цей процес складається з трьох послідовно здійснюваних етапів. На першому етапі визначається необхідність (доцільність) і можливість установаження конкретного адміністративно-правового відношення. На другому етапі створюється відповідна юридична конструкція, своєрідний абстрактний макет (склад) адміністративного правовідношення, який запроваджується в адміністративно-правові норми. На третьому ж етапі відбувається реалізація норм і, як наслідок, виникнення сталих, державно-владних правових зв'язків між адресатами норм, тобто адміністративно-правових відносин [612, с. 92]. “Макет”, про який йдеться у наведених судженнях, — це опис тих юридичних фактів, на підставі яких у сторін адміністративно-правових відносин виникають права, обов'язки й повноваження. Останні можуть бути як статичними (правовідношення), так і динамічними (правовідносини), при цьому перший вид об'єктивується в другому, що за сутністю є реалізацією правовідношення у тих чи інших суспільних відносинах.

А. П. Денисенко зазначає, що адміністративні правовідносини з організації громадського контролю виникають у той момент, коли відповідна правова норма встановлює взаємні права й обов'язки для суб'єктів цих правовідносин. Зміна чи припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю пов'язані з настанням певних юридичних фактів, зазвичай, управлінського характеру, якими припиняється

⁶¹² Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.

дія конкретних правовідносин на окремих суб'єктів взагалі або припиняється дія одних правовідносин на окремих суб'єктів і встановлюється дія інших правовідносин взамін [613, с. 107]. Такі “трансформації” правовідносин доволі поширені у сфері громадського контролю. Так, правовідносини з приводу доступу до інформації, у разі порушення відповідних прав, можуть перетворитися на правовідносини у розгляд скарг з цього приводу; правовідносини з приводу розгляду пропозицій громадських рад можуть трансформуватися у правовідносини з приводу дисциплінарного провадження щодо службовця, який порушив законодавство у сфері правоохоронної діяльності, з підстав якого було надано ті чи інші дані до уповноваженого суб'єкта на прийняття рішень. Таких прикладів можна наводити безліч.

Цікаву позицію зазначає О. В. Харитонова. Правові відносини поділяються на види залежно від галузей національного права (законодавства), від функцій та завдань, які постають перед певною галуззю права, у межах якої виникають правовідносини, можливий також їх поділ на два основні види: 1) регулятивні правовідносини (іноді їх іменують “правовстановлюючі” правовідносини, підкреслюючи, що тут йдеться про нормальний процес реалізації об'єктивного та суб'єктивного права, про відповідне виконання юридичних обов'язків) — це такі правові відносини, через які здійснюється безпосереднє регулювання суспільного життя — встановлення прав і обов'язків тощо; 2) охоронні правовідносини, тобто такі, які “оформлюють” кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та інші види юридичної відповідальності, застосування інших юридичних санкцій. Відповідно до того, чи є правовідносини регулятивними чи охоронними, визначаються підстави їх виникнення: перші виникають з правомірних дій суб'єктів,

⁶¹³ Денисенко А. П. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 2. — С. 105–109.

другі — з протиправних дій і пов’язані із застосуванням державного примусу [614, с. 16–17]. Цей підхід щодо виникнення адміністративних правовідносин у частині юридичної відповідальності, що врегульовується положеннями адміністративного законодавства, може бути у повній мірі перенесений на досліджувані правовідносини з громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Відповідно до думки П. С. Покатаєва правовідносини з організації та здійснення громадського контролю у сфері державного управління не можуть існувати без взаємної ініціативи [615, с. 143]. Таким чином, взаємна згода, яка може бути виражена у тій чи іншій формі, що буде юридичним фактом, вважається науковцем необхідною підставою, без якої таких адміністративних правовідносин не виникне. Цю саму позицію підтримав А. П. Денисенко, зазначаючи, що саме “взаємна ініціатива” є тією ознакою, що виокремлює підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління з-поміж інших адміністративних правовідносин, яким притаманна наявність не вольових юридичних вчинків, тобто юридичних фактів-дій, настання наслідків яких не залежить від волі особи: уже сам факт учинення дій на основі припису норми права зумовлює динаміку правовідносин [616, с. 229]. На жаль, у цій частині вимушені спростувати наведені думки науковців.

⁶¹⁴ Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Харитонов; наук. консультант С.В. Ківалов; Нац. ун-т “Одеська юридична академія”. — Одеса, 2004. — 36 с.

⁶¹⁵ Покатаєв П. С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів / П. С. Покатаєв // Держава та регіони. — 2011. — Вип. 4. — С. 142–146. — (Серія: Державне управління).

⁶¹⁶ Денисенко А. П. Підстави виникнення адміністративних відносин з організації контролю громадськості у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2014. — С. 227–231.

Так, справді, взаємні й погоджені дії як суб'єктів громадського контролю, так і відповідних правоохоронних органів є запорукою реалізації ефективного громадського контролю, який буде пов'язаний у взаємному сприянні. Зі сторони інститутів громадянського суспільства сприяння по суті буде допомогою правоохоронним органам у їх поточній діяльності, її оптимізації та виявленні неефективності чи порушенні законодавства України. Зі сторони органів влади — таке сприяння повинно забезпечити можливість здійснення громадського контролю, зокрема у формі доступу до інформації, участі в нарадах, взаємодії з приводу розгляду звернень громадян. Однак законодавство України надає громадськості такі засоби громадського контролю, більшість з яких можуть реалізуватися незалежно від волі суб'єкта владних повноважень, оскільки реалізація юридичних обов'язків, що кореспондують з правами суб'єктів громадського контролю, є прямою вимогою адміністративного законодавства, яка не передбачає можливості діяти у той чи інший спосіб. Таким чином, у сфері громадського контролю “взаємна ініціатива” хоч і є бажаною для забезпечення його ефективності, проте, вочевидь, без сприяння зі сторони правоохоронних органів відповідні адміністративні правовідносини з громадського контролю виникатимуть та активно функціонуватимуть. Особливо це стосується законодавчих вимог до суб'єктів владних повноважень щодо безумовного оприлюднення інформації, яка віднесена до категорії “відкритих даних”.

Єдиний вид адміністративних правовідносин, де справді “взаємна ініціатива” може бути підставою для виникнення адміністративних правовідносин, це відносини, де суб'єктами громадського контролю виступають громадські ради при правоохоронних органах як консультативно-дорадчі органи. Оскільки такі консультативні ради вважаються структурними підрозділами, відповідно, положення про них та порядок діяльності затверджується керівником правоохоронного органу. Таким чином, будь-які рекомендації громадських рад, а

також форми й порядок взаємодії у кожному конкретному випадку з метою впровадження у життя повинні бути підтримані зі сторони самого правоохоронного органу. Тому саме в цьому випадку такий факт, що названий науковцями “взаємна ініціатива” (а фактично є узгодженням відповідного контролю на нормативно-правовому та управлінському рівні), є необхідним для виникнення адміністративних правовідносин з приводу контролю за правоохоронною діяльністю.

У частині юридичних фактів як підстав виникнення адміністративних правовідносин, цікавою є теза, яку висловили А. Т. Комзюк і О. В. Паньчук, стверджуючи, що виникнення правовідносин із створення інституцій громадського контролю в системі органів державної влади пов’язане із законодавчо оформленою ініціативою центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування [⁶¹⁷, с. 163]. Як уже зазначалося, громадський контроль як явище має конституційно-правові основи, що вже само по собі зобов’язує законодавчі та інші органи забезпечувати суб’єктів такого контролю належними їм засобами для його реалізації. Що стосується волі суб’єктів владних повноважень з приводу створення інституцій громадського контролю, то ця теза є винятком, а не правилом, і стосується лише тих дорадчо-консультативних органів, які складаються з представників громадськості та зазданням яких прямо чи опосередковано є здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

В усіх інших випадках створення таких інститутів та набуття ними правособ’єктності в адміністративних правовідносинах, що надає їм змогу бути стороною таких правовідносин зі здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, лежить поза межами волі відповідних суб’єктів владних повноважень. Це саме стосується і багатьох інших засобів гро-

⁶¹⁷ *Комзюк А. Т. Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління / А. Т. Комзюк // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. — 2003. — № 23. — С. 160–164.*

мадського контролю, реалізація яких лежить поза межами волі та погодженнями правоохоронними органами як суб'єктами владних повноважень.

У частині змін адміністративних правовідносин звернемось до результатів дослідження О. В. Харитонової, яка обстоює позицію, згідно з якою адміністративно-правове порушення розглядається, передусім, не як підстава виникнення охоронних адміністративно-правових відносин, а як підстава трансформації загальних регулятивних адміністративно-правових відносин у конкретні адміністративно-правові охоронні правовідносини [618, с. 9]. Цей підхід має слушне підґрунтя, однак не в повній мірі є універсальним та не зовсім відповідає дійсності. Так, справді, відносини з громадського контролю можуть трансформуватися у правовідносини з оскарження дій, рішень чи бездіяльності вчинених підконтрольними правоохоронними органами. Однак щодо адміністративної, дисциплінарної чи інших видів юридичної відповідальності, до яких можуть бути притягнені уповноважені посадові особи правоохоронних органів за порушення, що виявлені громадським контролем, чи допущені у правовідносинах з приводу громадського контролю, не припиняє та не змінює основних адміністративних правовідносин. Наприклад, якщо громадській організації як суб'єкту громадського контролю надано відповідь не по суті порушених у зверненні питань, притягнення до адміністративної відповідальності винної посадової особи не припиняє обов'язку чи не змінює його з приводу надання об'єктивної відповіді на звернення. Винятком буде, коли саме притягнення представників правоохоронних органів є об'єктом адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

⁶¹⁸ Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О. І. Харитонova; наук. консультант С. В. Ківалов; Нац. ун-т "Одеська юридична академія". — Одеса, 2004. — 36 с.

Також цікавими є розробки в контексті визначення юридичного стану як обставин, що характеризується відносною стабільністю і тривалістю терміну існування, протягом якого вони можуть неодноразово (у поєднанні з іншими фактами) спричиняти певні юридичні наслідки [619, с. 19]. Такі стани (певну правосуб'єктність) можна вважати довготривалими юридичними фактами, а також у рівній мірі визначати як певне правовідношення, що може існувати в адміністративно-правових відносинах з приводу громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності. Як приклад можемо навести включення громадської організації та її представника до участі у громадській раді при правоохоронному органі, або ж визначення певних правил взаємодії між громадськими радами й відповідними правоохоронними органами. При припиненні членства такої громадської організації або ж припиненні особливих повноважень громадської ради при правоохоронному органі, що їй надані, відповідні правовідносини (частина правовідносин) з приводу громадського контролю також вважаються припиненими.

Отже, слід пам'ятати, що юридичні факти є незамінним елементом структури адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Такі правовідносини є категорією комплексною та включають у себе різносуб'єктні правовідносини, що реалізуються у різних формах громадського контролю та включають у себе різний спектр адміністративних правовідносин. Тобто в межах одного процесу громадського контролю суб'єкт відповідного контролю може вступати із підконтрольним органом у правовідносини, кожні з яких матимуть різний об'єкт.

⁶¹⁹ Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О. І. Харитонов; наук. консультант С. В. Ківалов; Нац. ун-т "Одеська юридична академія". — Одеса, 2004. — 36 с.

Підставами виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин є різні юридичні факти. Поряд із загальними юридичними фактами, що визначають динаміку адміністративних правовідносин, є спеціальні, які більшою мірою пов'язані з функціонуванням громадських рад при правоохоронних органах як консультативно-дорадчі органи, серед яких: утворення відповідних органів, наділення їх повноваженнями, внесення пропозицій щодо взаємодії, розгляд пропозицій за результатами громадського контролю, виключення, включення до складу громадських рад представників від інститутів громадського суспільства, утворення та припинення спеціальних робочих груп по взаємодії з громадськістю, адміністративно-правова взаємодія із ЗМІ тощо.

Таким чином, найбільше особливостей, що розкривають унікальну юридичну природу адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, можна виявити у правовідносинах за участю громадських рад при правоохоронних органах як консультативно-дорадчих органах.

4.4. Класифікація адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю

Основою для відповідної класифікації може бути класифікація більш загального поняття.

Так, автори підручника “Адміністративне право” С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін надають доволі повну класифікацію адміністративних правовідносин, поділяючи їх за такими підставами [⁶²⁰, с. 17–18]:

⁶²⁰ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 216 с.

- 1) залежно від функцій, які виконуються:
 - регулятивні;
 - правоохоронні;
- 2) за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах:
 - між вищими і нижчими суб'єктами державного управління (вертикальні);
 - між непідпорядкованими суб'єктами управління (горизонтальні);
 - між органами державного управління і підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
 - між органами державного управління і непідпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
 - між органами державного управління і структурами місцевого самоврядування;
 - між органами державного управління й об'єднаннями громадян;
 - між органами державного управління і громадянами;
- 3) за галузевою залежністю:
 - матеріальні;
 - процесуальні;
- 4) за змістом:
 - у сфері загального управління;
 - у сфері галузевого управління;
 - у сфері міжгалузевого управління;
- 5) за галузевою діяльністю:
 - у галузі економіки;
 - у галузі адміністративно-політичній;
 - у галузі соціально-культурній;
- 6) за направленістю:
 - зовнішні;
 - внутрішні;
- 7) за механізмом захисту:
 - що захищаються у судовому порядку;
 - що захищаються в адміністративному порядку;

8) за способом регулювання:

- функціональні;
- територіальні;

9) за майновою належністю:

- майнові;
- немайнові;

10) за характером взаємодії суб'єктів відносин:

- субординації;
- координації.

Можна наводити й інші підстави для класифікації адміністративних правовідносин та надавати підходи до поділу адміністративно-правових відносин інших науковців, однак це не предмет нашого дослідження. Тому розглянемо в адміністративних правовідносинах більш вузькі наукові розробки у сфері громадського контролю, надамо власну класифікацію адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Найбільш актуальною і певною мірою проблемною може бути класифікація адміністративних правовідносин державного контролю, підставою для виділення видів якої будуть форми здійснення громадського контролю, яку більшість науковців аналізує по-різному.

О. В. Савченко, проаналізувавши позиції багатьох науковців, яких також наведемо у подальшому, зазначає, що нова парадигма демократії участі передбачає низку інших можливостей громадськості безпосередньо брати участь в управлінні державними справами через такі форми громадського контролю, як: звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проєктів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокорі (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність

органів державної влади; медіаконтроль та ін. [621, с. 90]. Такий перелік є доволі широким та відображає сукупність елементів, які різні науковці відносять до форм здійснення громадського контролю. Найбільш проблемними з приводу віднесення здійснення цих форм до правовідносин, які ми визначаємо як адміністративні правовідносини щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю, які не є засобами здійснення громадського контролю, а елементами фактичних дій з приводу досягнення тих чи інших соціально-економічних вимог, або ж тих, що, впливають із предмета конституційного, трудового чи інших галузей права та не відносяться до адміністративних. Також треба мати на увазі, що, виділяючи види адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід звернути увагу на найпоширеніші види саме у цій більш вузькій сфері. Наприклад, сходи і збори громадян за місцем їх проживання хоч і можуть бути спрямованими на реалізацію тих чи інших елементів громадського контролю, однак виокремлення такої форми громадського контролю щодо правоохоронної діяльності є малоюмовірним.

С. І. Сквірський класифікує форми громадського контролю на загальні, спеціальні та опосередковані. До перших науковець відносить звернення, запити про отримання публічної інформації, масові зібрання, участь приватних осіб у роботі колегіальних органів суб'єктів владних повноважень, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські дискусії. Спеціальними науковець вважає громадські ради, громадську експертизу. Натомість до опосередкованих науковець відносить ті, що ініціюються самим суб'єктом владних повноважень, які дають можливість реалізувати на цій основі повномасштабний контроль. Як приклад опосередкованих форм, можна навести оприлюднення

⁶²¹ Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2016. — 283 с.

інформації про свою діяльність органом державної влади, що здійснюється за власною волею, або на виконання положень законодавства України, зокрема Закону України “Про доступ до публічної інформації” тощо [622, с. 222–261; 623]. Ця класифікація є цікавою, однак ми не переконані у доцільності виділення опосередкованих форм у такому формулюванні. Адже, коли йдеться про виконання вимог законодавства у частині забезпечення громадського контролю, до цієї категорії можна віднести безліч інших дій органів державної влади, що сприяють їхній відкритості. Насправді ж оприлюднення інформації у вигляді відкритих даних чи в іншій формі, яка ґрунтується на виконаннях положень закону, лише надає емпіричну основу для здійснення громадського контролю. Крім цього, ми б вилучили із переліку наведених форм громадського контролю громадські слухання, місцеві ініціативи та інші подібні форми, з приводу яких особа не вступає в адміністративні правовідносини, так як форми прямої демократії — предмет конституційного права.

Таке виокремлення форм громадського контролю наявне у А. А. Гончарова, який пропонує наступний підхід до виділення видів форм: 1) безпосередні форми: загальні збори громадян; громадські палати; публічна громадська акція; медіаконтроль; 2) опосередковані форми: звернення до адміністративного органу; вибори; відгук, розпуск; відсторонення від посади; звернення до уповноваженого з прав людини; всенародне голосування; звернення до суду; звернення до конституційного суду; 3) міжнародні форми: звернення до Європейського суду з прав людини; звернення до Ради з прав людини ООН; звернення у договірні органи з прав людини ООН; звернення до

⁶²² Сківський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук.: 12.00.07 / Сківський Ілля Олегович. — Запоріжжя, 2013. — 413 с.

⁶²³ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

Міжнародного кримінального суду [624, с. 75–149]. Останні наведені форми, вважаємо, є засобом захисту прав особи. Така сама проблема з ототожненням форм громадського контролю та захистом особистих прав опосередковується і в інших наведених науковцем видах. Розрізнення цих категорій та адміністративних правовідносин з цих підстав слід здійснювати з урахуванням схарактеризованих нами особливостей.

О. С. Забралова виокремлювала такі форми громадського контролю, як: публічні слухання; створення консультативних органів і проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; громадська експертиза, оцінка різних програм, розробка проектів нормативних правових актів; моніторинг реалізації прийнятих органами законодавчої та виконавчої влади рішень; звернення до органів державної влади з пропозиціями, заявами та скаргами [625, с. 9]. З приводу семінарів та конференцій — хоча останні і опосередковано можуть бути віднесені до відповідних форм (хоча це питання є доволі спірним), однак такі форми — організаційні, які не є предметом регулювання адміністративного права, а їх здійснення не реалізується у межах адміністративних правовідносин, що є предметом нашого дослідження. Таким чином, при виокремленні адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю слід уникати таких відносин, що виникають із приводу неформальних фактичних дій громадськості, які не пов'язані з реалізацією прав та обов'язків, що впливають із адміністративного права, та без використання для таких форм контролю за правоохоронною діяльністю відповідних адміністративно-правових засобів.

⁶²⁴ Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. — М.: Весь мир, 2010. — 224 с.

⁶²⁵ Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 “Административное право; финансовое право; информационное право” / О. С. Забралова. — М., 2012. — 25 с.

Підставою для розрізнення адміністративних правовідносин та відносин з приводу інших неадміністративних форм громадського контролю може бути позиція Є. В. Ткаченка, який виділяв таке поняття, як форми безпосереднього контролю народу за публічною владою, розглядаючи діяльність різноманітних інститутів прямої демократії. До таких інститутів науковець відносить: всенародні голосування; громадські обговорення проектів законів, рішень органів державної влади та управління; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадянські ініціативи; громадські експертизи; акти громадянської непокори (політичні страйки, пікетування тощо) [626, с. 84]. З цим погоджуємося, окрім громадської експертизи, яка може реалізуватися в межах адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю. На цій підставі виключимо ті форми, що не реалізуються у межах адміністративного права та не у повній мірі відноситимуться до відповідних правовідносин.

Розглядаючи допоміжні форми громадського контролю, які ще можна визначити як його адміністративно-правові засоби, можемо навести позицію Є. Захарова, який до механізмів громадського контролю в Україні відносить звернення, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, моніторинг та весь інструментарій роботи правозахисних та адвокатських організацій [627]. Цілком погоджуємось із наведеним. Взагалі, у частині звернень та запитів, якщо такі спрямовані на здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, останні є незамінними елементами механізму громадського контролю, які можуть бути визначені як самостійні форми його здійснення. Тому ці засоби та адміністративні правовід-

⁶²⁶ Ткаченко Є. В. *Форми участі населення у контролі за владою* / Є. В. Ткаченко // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. — 2013. — Вип. 26. — С. 81–94.

⁶²⁷ Захаров Є. *Громадський контроль і права людини* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.khpg.org.index.php?id=1261552395

носини, які виникають з приводу останніх, слід віднести до видів досліджуваної нами категорії.

Л. П. Рогатіна до системи громадського контролю відносить багатоскладні процедури спостереження, обліку, оцінки та аналізу діяльності органів державної влади (суспільний моніторинг, громадська експертиза та ін.); діяльність громадсько-консультаційних рад при органах державної влади; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення [628, с. 171–172]. Що стосується обліку, оцінки, аналізу та синтезу наближеної діяльності, то ці поняття, вважаємо, слід більшою мірою віднести до поняття методів здійснення громадського контролю. Разом із іншими елементами, серед яких ключовими є адміністративні правовідносини з громадського контролю, останні слід віднести до окресленої науковцем системи та вияву відповідного механізму, який попередньо було схарактеризовано.

Розкриваючи суміжну категорію — правові засоби громадського контролю, з приводу яких можуть виникати адміністративні правовідносини, С. М. Кушнір пропонує їх класифікувати таким чином: 1) залежно від ступеня правової регламентованості (правові засоби, які прямо та опосередковано визначені законодавством або витікають із правових принципів та основних прав і свобод людини); 2) залежно від суб'єкта громадського контролю (правові засоби, що використовуються особисто громадянином, об'єднаннями громадян, а також правові засоби, що мають у своєму розпорядженні посадові особи держави, які доповнюють систему громадського контролю); 3) залежно від об'єкта громадського контролю (правові засоби: спрямовані на контроль діяльності посадових осіб вищих органів державної влади; контролю діяльності

⁶²⁸ Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Рогатіна Ліда Петрівна. — О., 2011. — 202 с.

центральної влади; громадського контролю діяльності місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств і установ; здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб) [629, с. 102–103]. Відповідний підхід також має право на існування та може бути взятим до уваги при виділенні видів адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю, однак ключовими, у нашому випадку, повинні все ж таки залишитись саме форми.

С. Ф. Денисюк, досліджуючи громадський контроль за правоохоронною діяльністю, формами такого контролю визначає звернення громадян, створення та діяльність громадських рад, громадську експертизу, моніторинг дотримання прав людини у правоохоронній діяльності, створення та діяльність громадських організацій, взаємодію із засобами масової інформації [630, с. 98; 631]. Цілком погоджуємось із наведеним науковцем переліком форм, який з урахуванням усього наведеного можна було б також доповнити формами, які наводилися попередніми науковцями.

Беручи до уваги специфіку та більш вузьку сферу, в якій реалізуються адміністративні правовідносини за правоохоронною діяльністю, за формою можна виокремити такі:

- 1) адміністративні правовідносини з приводу розгляду звернень;
- 2) адміністративні правовідносини з приводу розгляду запитів на публічну інформацію;

⁶²⁹ Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович. — Запоріжжя, 2011. — 247 с.

⁶³⁰ Денисюк С. Ф. Громадська експертиза як форма громадського контролю у сфері безпеки дорожнього руху / С. Ф. Денисюк // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26–27 березня 2010 р., м. Харків, — Х.: Магістр, 2010. — С. 208–209.

⁶³¹ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С. Ф. Денисюк. — Дніпропетровськ, 2010. — 36 с.

- 3) адміністративні правовідносини з приводу інших форм взаємодії правоохоронних органів з громадянами та їх об'єднаннями;
- 4) адміністративні правовідносини з приводу оскарження рішень, дій та бездіяльності прийнятих, вчинених чи допущених правоохоронними органами у процесі взаємодії з громадськістю з приводу громадського контролю;
- 5) адміністративні правовідносини з приводу діяльності громадських рад при правоохоронних органах;
- 6) адміністративні правовідносини з приводу обговорення проектів нормативно-правових актів, актів управління індивідуальної дії, інших рішень, дій та бездіяльності;
- 7) адміністративні правовідносини з приводу оцінки громадськістю діяльності правоохоронних органів;
- 8) адміністративні правовідносини з приводу реагування на результати громадського контролю;
- 9) адміністративні правовідносини з приводу будь-яких інших аспектів громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Громадський контроль може передувати прийняттю рішень правоохоронними органами або ж здійснюватися за результатами вже прийнятих рішень. З цього приводу за часом предмета контролю адміністративні правовідносини можна поділити на:

- 1) ті, що виникають з приводу рішень, дій та бездіяльності правоохоронних органів, що будуть вчиненими у майбутньому;
- 2) ті, що виникають з приводу рішень, дій та бездіяльності правоохоронних органів, що були вчинені попередньо.

При цьому останні є більш поширеними, ніж перші. Якщо адміністративні правовідносини з приводу превентивного громадського контролю мають за мету недопущення порушень чи неефективної діяльності правоохоронних органів у майбутньому, то ретроспективний громадський контроль спрямований на пошук порушень законодавства чи неефективної діяльності

правоохоронної системи, знаходження відповідних причин та притягнення винних посадових осіб до відповідальності.

Торкнувшись питання щодо мети громадського контролю, класифікація адміністративних правовідносин з цих підстав також є досить важливою з методологічної точки зору. У такому разі адміністративні правовідносини можуть бути поділені на:

- 1) ті, що реалізуються з метою оптимізації діяльності правоохоронних органів;
- 2) ті, що мають основною метою притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;
- 3) ті, що спрямовані на недопущення порушень законодавств чи неефективної діяльності у майбутньому;
- 4) ті, що мають основною метою захист прав та свобод людини і громадянина у процесі правоохоронної діяльності.

Не менш важливим є питання суб'єктів адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю, на підставі яких можна класифікувати відповідні адміністративні правовідносини.

С. Ф. Денисюк зазначає, що організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку здійснюється [⁶³², с. 26]:

- правозахисними громадськими організаціями;
- громадськими радами при правоохоронних органах;
- засобами масової інформації, які інформують громадськість про діяльність правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку;
- громадянами через звернення як засіб забезпечення законності діяльності правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку.

⁶³² Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / С. Ф. Денисюк / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Д., 2010. — 36 с.

Цей перелік варто було б доповнити громадськими організаціями та їх спеціальним видом — політичними партіями, що в тій чи іншій мірі здійснюють громадський контроль. Адже громадські організації, які є правозахисними, перелік суб'єктів громадського контролю за предметом та метою не обмежують. Такі громадські організації можуть бути антикорупційними, організаціями сприяння правоохоронній діяльності, політичними партіями тощо.

П. В. Десятих виокремлює на підставі суб'єкта такі форми громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ: контроль, здійснюваний спеціалізованими організаціями; контроль, здійснюваний з боку неурядових організацій; контроль правозахисних організацій; участь громадян у забезпеченні правопорядку [⁶³³, с. 45–67]. Вважаємо, що суб'єктний склад адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю є не менш важливою підставою для класифікації, адже різним суб'єктам та їх діяльності можуть бути притаманні той чи інший статус в адміністративних правовідносинах та різнитимуться відповідні гарантії.

Отже, адміністративні правовідносини у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю, за суб'єктами такого контролю, можемо поділити на:

- 1) ті, стороною яких є громадянин України;
- 2) ті, стороною яких є іноземець чи особа без громадянства;
- 3) ті, стороною яких є громадські організації загального характеру;
- 4) ті, стороною яких є політичні партії;
- 5) ті, стороною яких є ЗМІ;
- 6) ті, стороною яких є громадські ради при правоохоронних органах як внутрішні дорадчо-консультативні органи;

⁶³³ Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Десятых Павел Владимирович. — М., 2009. — 196 с.

7) ті, сторонами яких є виключно правоохоронні органи з приводу врахування результатів громадського контролю.

Отже, адміністративні правовідносини є належною юридично визначеною формою взаємовідносин між суб'єктами громадського контролю та правоохоронними органами як тими, що підлягають відповідному контролю. У таких правовідносинах, що врегульовані нормами адміністративного права, реалізуються права й обов'язки та повноваження сторін відповідних правовідносин.

Особливості, що зумовлені специфікою правоохоронної діяльності, розкривають ту специфічну характеристику адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю, які відрізняють їх від інших адміністративних правовідносин та описують їх правову природу. Саме ті особливості можуть характеризувати якісний стан відкритості правоохоронної системи та засад її взаємодії з громадськістю.

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

5.1. Проблеми організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні

Громадський контроль є передумовою та незамінним елементом побудови взаємодії правоохоронних органів та громадського суспільства, в результаті якого підвищується ефективність правоохоронної системи та користь, яку остання приносить суспільству. Однак, як і будь-який інший контроль за діяльністю органів державної влади, громадський контроль за правоохоронною діяльністю має ті чи інші проблеми у його організації та функціонуванні, на які слід звернути увагу.

Виявлення цих проблем, що лежать в організаційній та правовій площині, не є самоцілью, а спрямовані на встановлення тих аспектів громадського контролю, які потребують удосконалення чи оптимізації. У подальшому комплекс цих проблем повинен бути вирішений тими компетентними органами, від яких залежить законодавче, підзаконне адміністративне та організаційне забезпечення функціонування й організації громадського контролю за правоохоронними органами України. Інакше кажучи, у нашому випадку забезпечення не самого контролю, оскільки громадський контроль як соціально-правове явище є самодостатньою та у певній мірі саморегульованою інституцією, а взаємодії та сприянню суб'єктам такого контролю у його здійсненні. Адже, як було доведено, в адміністративних правовідносинах у суб'єктів громадського контролю та правоохоронних органів права й обов'язки у цій сфері є кореспондуючими. Тому практично-прикладна основа цього дослідження спрямована насамперед

на пошук шляхів вирішення наведених проблем, у чому полягає суспільне значення й доцільність цього етапу наукової роботи даної сфери.

С. Л. Благодетєлева-Вовк на рівні загального, що представлений місцевими та державними органами влади, регіональними, національними та наднаціональними утвореннями, виділяє такі причини неспроможності здійснення громадського контролю: 1) загальна слабкість державних інститутів та інституту громадянського суспільства; 2) неукоріненість культури контролю в українському суспільстві, зокрема у державному управлінні та бізнесі; 3) непридатність та непристосованість організаційної структури органів влади та великих утворень для взаємодії з громадськими об'єднаннями щодо здійснення громадського контролю; 4) бездіяльність, безкарність та безвідповідальність посадових осіб, які здійснюють владні повноваження щодо забезпечення громадського контролю; 5) недостатнє інформування громадськості та непрозорість прийняття рішень з важливих суспільних питань; 6) систематичне порушення правил та процедур, обумовлених законодавчими актами; 7) створення видимості застосування громадського контролю задля формування позитивного іміджу окремих політиків та партій; 8) використання псевдогромадського контролю як засобу політичної боротьби та підвищення рейтингу [634, с. 55]. Окреслені причини рівною мірою притаманні правоохоронній системі України, а тому необхідно віднайти конкретні проблеми й заходи щодо їх вирішення з метою подолання цих явищ, що зумовлюють неефективність громадського контролю як суспільного адміністративно-правового явища.

⁶³⁴ *Благодетєлева-Вовк С. Л.* Громадський контроль: причини неспроможності / *С. Л. Благодетєлева-Вовк* // *Громадський контроль: теорія та практика: матеріали Міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р.* / за заг. ред. О. В. Літвінова. — Д.: МОНОЛИТ, 2014. — С. 53–56.

С. С. Вітвіцький зазначає, що відсутність ефективного громадського контролю за правоохоронною діяльністю зумовлює: закритість правоохоронних структур і масове порушення прав свобод громадян; падіння авторитету і рівня довіри з боку населення; політизацію ОВС; неефективне та нецільове використання бюджетних коштів; зловживання та корупцію внаслідок залучення правоохоронних органів до економічної діяльності; незадовільний морально-психологічний стан працівників правоохоронних структур; соціальну незахищеність членів їх сімей; зниження темпів проведення правоохоронної реформи [635, с. 141]. Тому слід з надзвичайною скрупульозністю підійти до виявлення тих проблем в організації й функціонуванні громадського контролю за правоохоронною діяльністю, які зумовлюють неефективність такого громадського контролю. Це, своєю чергою, дасть змогу мінімізувати окреслені негативні наслідки, які мають місце за неналежної організації взаємодії громадянського суспільства з правоохоронною системою.

Громадський контроль як діяльність передбачає обов'язковий обмін інформацією між суб'єктом контролю в особі окремих громадян чи інститутів громадянського суспільства, з одного боку, та відповідним правоохоронним органом, який підлягає такому контролю, з іншого. Тому насамперед слід звернути увагу на проблеми, які можуть виникнути з приводу інформації та відомостей, що доступні для суб'єктів громадського контролю й механізму їх отримання.

В. Л. Грохольський зазначає, що важливе місце у стосунках між поліцією та населенням посідає інформаційна складова, наповнення якої також має значний вплив на формування співпраці поліції з населенням. У цьому важливе місце відводиться змісту інформації про роботу поліції. Саме на цей

⁶³⁵ *Вітвіцький С. С.* Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів на сучасному етапі / *С. С. Вітвіцький* // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Випуск 6–2. — Том 2. — 2014. — С. 137–141.

аспект може впливати інформація, яка повинна подаватися з поліції, органів державної влади та місцевого самоврядування. Визначення досягнень, визнання допущених помилок та реальні кроки у напрямі їх усунення сприятиме налагодженню взаємовигідного контакту між поліцією та населенням. За умови активної участі працівників поліції спільно з представниками інших державних і громадських організацій, засобами масової інформації необхідно формувати образ працівника поліції як помічника та наставника, а не представника силового (карального) відомства [636, с. 180]. Відповідну тезу продовжує В. С. Папуша, зазначаючи, що взаємодія громадянського суспільства з державними службовцями у сучасних умовах України потребує створення умов, за яких підвищувалась активізація громадськості, що дасть можливість ширше залучати групи суспільства до прийняття тих чи інших нормативних актів, здійснення ефективного державного управління. Це дає змогу краще виявляти недоліки, що можуть бути допущені при розробці та прийнятті управлінських рішень та залишитись поза увагою державних службовців [637, с. 234]. По всіх наведених позиціях з висловленими науковцями судженнями можна погодитись, однак слід зробити певне застереження. Виключно саме законодавство “не створює інтересу громадськості”, а також не формує іміджу працівників правоохоронних органів. Останнє встановлює належні умови для реалізації громадянами й інститутами громадянського суспільства повноважень у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Беручи до уваги, що у громадськості завжди

⁶³⁶ *Грохольський В. Л.* Співпраця Національної поліції з населенням — запорука розбудови демократичної правової держави // В. Л. Грохольський // Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. — Одеса: ОДУВС, 2016. — 356 с. — С. 179–180.

⁶³⁷ *Папуша В. С.* Проблеми взаємодії громадянського суспільства та державних службовців: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні / В. С. Папуша // Молодий вчений. — 2016. — № 8. — С. 231–235.

підвищений інтерес до діяльності правоохоронних органів, можемо підсумувати, що проблеми слід шукати у правовому й організаційному забезпеченні організації та функціонуванні громадського контролю за правоохоронною діяльністю. При цьому правовий та організаційний аспекти забезпечення громадського контролю за правоохоронною діяльністю нерозривно взаємопов'язані.

Слушно зазначає Ю. О. Горбань, що розвиток науково-технічного прогресу, виникнення та лавиноподібне розповсюдження нових засобів та інструментів комунікацій, зокрема Інтернету, створили виклик всій системі комунікації державного управління. Крім традиційних засобів та методів виникла потреба оволодівати новими методами та засобами комунікації, передусім соціальними мережами. Як показують власні оригінальні дослідження, державні службовці користуються новітніми засобами комунікації, але переважно в приватних цілях. Отже, актуальною є проблема застосування на практиці знань та навичок у комунікації між органами державної влади, громадськими організаціями та ЗМІ. Сьогодні потребує модернізації вся система інформаційної безпеки держави. Політика держави в комунікативній сфері має бути сучасною, зрозумілою й науково обґрунтованою. Комунікація за схемами “влада–населення”, “населення–влада” не лише покращить імідж органів державного управління, а й забезпечить поступ України до демократії й заможного суспільства [638, с. 44]. Таким чином, перед законодавством, яке врегульовує інформаційну й комунікаційну складові як нерозривні елементи адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, постає важливе питання щодо пристосування до відповідних нових умов. При цьому нещодавно

⁶³⁸ Горбань Ю. О. Новітні комунікативні можливості у взаємодії ЗМІ, органів державної влади та громадських організацій / Ю. О. Горбань // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2013. — № 4. — С. 38–46.

давно прийняте законодавство України у сфері взаємодії з органами державної влади можна оцінити як належне, однак реалізація відповідних положень на рівні правоохоронних органів має ряд очевидних проблем, про що неодноразово зазначалося інститутами громадського контролю.

Узагальнено цю проблематику можливо окреслити категорією “інформаційного забезпечення громадського контролю”. В. Кравчук, аналізуючи відповідну проблематику, зазначає, що інформаційно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади — це комплекс заходів з накопичення, обробки, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для задоволення інформаційних потреб суб’єктів, що реалізують право громадського контролю за діяльністю публічної влади (громадян, громадських об’єднань, інших інститутів громадянського суспільства) з використанням сучасних інформаційних технологій та технічних засобів [639, с. 41]. При цьому формулювання “правове”, яке використовує автор цього визначення, вказує на ту обставину, що йдеться не лише про сам факт наявності чи можливості отримання інформації суб’єктами громадського контролю, а й регулювання цього процесу адміністративно-правовими нормами, які встановлюють гарантії режиму відкритості тієї чи іншої інформації. Безумовно, таке регулювання повинно забезпечувати можливість ефективно та якісно отримувати усю необхідну інформацію суб’єктами громадського контролю та оскаржувати рішення правоохоронних органів, якщо певна категорія інформації приховується.

Особливості інформаційного забезпечення саме у системі правоохоронних органів полягають у тому, що у володінні таких органів знаходиться значний обсяг інформації, який відповідно до положень Закону України “Про доступ до пу-

⁶³⁹ Кравчук В. М. Інформаційно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади / В. М. Кравчук // Публічне право. — 2016. — № 4. — С. 40–48.

блічної інформації” [640], відноситься до категорії інформації з обмеженим доступом. Захист такої інформації у більшості випадків повинен бути здійсненим з огляду на врахування інтересів якості правоохоронної діяльності, наприклад, таємниці слідства, контррозвідувальної чи оперативно-розшукової діяльності, або ж продиктована інтересом захисту персональних даних третіх осіб, які зберігаються й обробляються правоохоронними органами. При цьому слід підкреслити, що розголошення відповідної інформації може завдати непоправної шкоди цим інтересам.

З огляду на зазначене слід знайти справедливий баланс між інтересом відкритості інформації з метою реалізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю та відповідним захистом такої інформації.

Правові основи вирішення проблеми наведеного балансу відображені у ч. 2 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, відповідно до якої обмеження доступу до інформації здійснюється при дотриманні сукупності таких вимог [641]:

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

⁶⁴⁰ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

⁶⁴¹ Там само.

Формулювання “сукупності вимог” означає, що інформація повинна відповідати окресленим трьом критеріям одночасно. Лише у таких випадках відповідальна особа правоохоронного органу може відмовити суб’єкту громадського контролю в оприлюдненні такої інформації на його запит, не зважаючи на те, який статус у цього суб’єкта — чи це окремий громадянин, чи представник ЗМІ, чи представник політичної партії або ж громадської організації, делегат якої бере участь у діяльності громадської ради при тому чи іншому правоохоронному органі.

У теорії це формулювання у наведеному Законі ще називають “трискладовим тестом”. Автори “Науково-практичного коментаря до Закону України “Про доступ до публічної інформації” зазначають, що Закон часто критикують за те, що він встановлює в ст. 6 оціночні поняття (“інтерес”, “істотна шкода”, “перевага суспільного інтересу”) і, більше того, покладає на адміністративні (не судові) органи обов’язок їх застосовувати і надає їм широкі повноваження. Фахівці зазначають, що така критика є необґрунтованою. Справді, застосування “трискладового тесту” на практиці може викликати значні складності, але це не є підставою для заперечення обраного законодавцем підходу. Альтернативою “трискладовому тесту” було б встановлення переліку інформації, доступ до якої обмежується, або переліку інформації, яка може бути надана. Це суперечило б принципу відкритості інформації та надмірно звужувало б право на доступ до інформації. Так само некоректним було б покладання на адміністративні суди вирішення питання про обмеження доступу до інформації, наприклад, на підставі звернення розпорядника. Це суперечило б природі адміністративної юстиції, яка покликана захищати інтереси приватного суб’єкта в його спорі з публічною адміністрацією, а не обґрунтовувати наявність підстав для обмеження права приватного суб’єкта на доступ до інформації. При цьому, доповнюють автори, за адміністративними судами залишається функція розгляду

скарг на неправомірні дії розпорядника у сфері доступу до інформації [642].

Із тлумаченням авторського колективу цитованого коментаря у повній мірі погоджуємось. Слід підкреслити, що саме правоохоронна діяльність є тією сферою, де найбільш часто виникає питання про віднесення тієї чи іншої інформації, яку інститути громадського контролю бажають отримати та у якій містяться емпіричні дані для реалізації такого контролю, однак остання може завдати шкоди суспільним інтересам.

Слід зазначити, що інформаційне законодавство України містить ще інші виключення із правил щодо обмеження в доступі до інформації. Наприклад, відповідно до ст. 29 Закону України “Про інформацію” інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [643]. Слід звернути увагу, що формулювання “може бути поширена” вказує на те, що вирішення наведеного питання належить до дискретних повноважень органів службової особи, відповідальної за доступ до публічної інформації у правоохоронному органі. Визначені підстави для розсекречення зазвичай відносять до таємниці досудового розслідування, оперативно-розшукової інформації тощо. Наприклад, факти порушення прав людини з боку самих працівників

⁶⁴² *Науково-практичний коментар до Закону України “Про доступ до публічної інформації”*. — К.: Центр суспільних медіа, 2012. — 335 с.

⁶⁴³ *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 48. — Ст. 650.

правоохоронних органів, очевидно, повинні бути у більшості випадків оприлюдненими, адже саме інтерес суб'єктів громадського контролю у їх отриманні переважатиме потенційну шкоду, яка може проявлятися у розголошенні даних того чи іншого правоохоронця. Таких прикладів можна навести безліч.

Будучи зобов'язаними вирішувати широке коло складних питань під час оприлюднення інформації у загальному порядку чи за запитами суб'єктів правоохоронних органів, працівники, відповідальні за доступ до публічної інформації, керівники відповідних відділів та керівники структурних підрозділів правоохоронних органів зобов'язані вирішувати питання, які містять у собі глибокі теоретично-правові й суспільно-філософські проблеми. Відповідно виникає цілком логічна проблема, що полягає у забезпеченні наявності необхідних знань та навичок у відповідальних працівників та перевірки кваліфікованості відповідного персоналу. Без вирішення цієї організаційної проблеми належно організувати взаємодію із суб'єктами громадянського суспільства та правоохоронними органами буде проблематично, так як основна інформація, що свідчить про певні незаконні дії чи порушення з боку працівників тих самих правоохоронних органів, як показує практика, може бути не зовсім обґрунтовано обмеженою.

Очевидно, необхідно також звернути увагу і на позитивні моменти національного законодавства, положення якого є передовими й демократичними та на законодавчому рівні забезпечують суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю доступною інформацією. Так, відповідно до ч. 7 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” обмеження доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [644]. Таким чином, якщо запитувач інформації з метою здійснення громад-

⁶⁴⁴ *Про доступ* до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

ського контролю запитує у правоохоронного органу певну інформацію, яка не може бути наданою з огляду на положення законодавства, йому за загальним правилом повинно бути надано цей документ із прикриттям відомостей, які оприлюдненню не підлягають. Такий підхід є ще однією гарантією інформаційного забезпечення громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Принагідно зазначимо, що Україна завжди займала високе місце у глобальному рейтингу забезпечення права на доступ до публічної інформації, а станом на 2017 р. ділить із Бразилією 22 місце [645]. Це, безумовно, характеризує нашу державу як демократичну й відкриту, однак відповідний статус потрібно забезпечити на практиці, зокрема у частині контролю за правоохоронною діяльністю у нашій державі.

Нерозривно пов'язаною із проблемами інформаційно-правового забезпечення громадського контролю за правоохоронною діяльністю є проблема, пов'язана із адміністративно-правовим забезпеченням прес-центрів органів державної влади. Т. В. Джига зазначає, що хоч в Україні створено нормативно-правові засади для реалізації комунікативної діяльності органів державної влади, а норми вітчизняного законодавства, які регулюють здійснення офіційної комунікації між владою і суспільством, відповідають демократичним стандартам, однак, на думку вченого, чинне законодавство у зазначеній сфері не повною мірою відповідає сучасному рівню розвитку комунікації органів державної влади із громадськістю в Україні. На сучасному етапі суспільно-політичного розвитку, зазначає фахівець, за умов зростаючого запиту на діалог із владою з боку громадськості та її прагнення брати більш активну участь у формуванні державної політики та прийнятті управлінських рішень виникає потреба у визначенні та закріпленні на законодавчому рівні концептуальних засад здійснення комунікативної взаємодії між державними органами, органами місцевого

⁶⁴⁵ *Global Right to Information Rating* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rti-rating.org/>

самоврядування та громадськістю, утвердження принципу рівноправного партнерства учасників комунікації, розробки та запровадження стандартів здійснення комунікації між державними органами і громадськістю [646, с. 78–79].

Продовжуючи розглядати наведену позицію, слід встановити, які ж проблеми наявні саме у підрозділах з комунікації правоохоронних органів. Л. О. Гуда, аналізуючи практичну діяльність підрозділів комунікації та їх нормативно-правове забезпечення, виділяє низку чинників, які, на думку науковця, зумовлюють перешкоди у налагодженні ефективної взаємодії підрозділів комунікації Національної поліції України із ЗМІ, які є спеціальними учасниками адміністративних правовідносин з приводу громадського контролю за правоохоронною діяльністю України.

Ці чинники науковець поділяє на зовнішні та внутрішні.

До зовнішніх чинників відносять:

- відсутність чіткого нормативно-правового регулювання порядку подачі інформації з урахуванням специфіки діяльності правоохоронної системи в цілому та Національної поліції зокрема;
- розбіжності вимог та умов подачі інформації представників ЗМІ та прес-служб органів державної влади;
- обмеженість надання інформації, що зумовлено таємницею слідства та відсутністю спільної концепції висвітлення інформації правоохоронними структурами в умовах обмеженого доступу.

До внутрішніх чинників відносять:

- професійну компетентність та морально-ділові якості працівників підрозділів комунікації;

⁶⁴⁶ *Джиги Т. В.* Сучасний стан правового забезпечення діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади в Україні / Т. В. Джига // Запровадження комунікації органів державної влади: зб. мат-лів наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. — К.: Фенікс, 2016. — 192 с. — С. 76–79.

- організаційно-технічне забезпечення;
- морально-ділові якості керівників головних управлінь Національної поліції та рівень їх прямої взаємодії із ЗМІ;
- функціональну обмеженість щодо обов'язкового погодження змісту інформації з керівником фахівцями у певній галузі діяльності органів поліції, які несуть відповідальність за стан розслідування чи розкриття кримінальних правопорушень та дотримання законодавства у цій сфері;
- низький рівень залучення до коментарів працівників, які є першоджерелом інформації [647, с. 127].

Безумовно, цей комплекс проблем має місце в інституційно-правовому забезпеченні взаємодії ЗМІ та інших суб'єктів громадського контролю, а тому у подальшому потрібно віднайти заходи, що необхідно здійснити для вирішення усунення відповідних чинників та покращення контролю з приводу взаємодії спеціальних підрозділів правоохоронних органів із громадськістю.

Окреслену сукупність чинників умовно можна поділити на дві групи. До першої слід віднести ті проблеми діяльності прес-центрів, які лежать в основі правового регулювання режиму інформації. Наведена проблематика є об'єктивно зумовленою та наявною у більшості цивілізованих державах, адже, як зазначалося, необхідно знайти обґрунтований баланс між інтересом збереження обмеженого режиму доступу до інформації з відповідним інтересом відкритості правоохоронних органів, яка є емпіричною основою для реалізації громадського контролю. У цьому плані законодавство України є доволі якісним, а за рівнем забезпечення відкритості інформації, як зазначалося, є одним із кращих у світі. Тобто це питання є належно врегульованим.

⁶⁴⁷ Гуда Л. О. Окремі проблеми взаємодії підрозділів комунікації Національної поліції України із засобами масової інформації / Л. О. Гуда // Порівняльно-аналітичне право. — 2016. — № 2. — С. 125–127.

Друга сукупність проблем лежить у площині підзаконного адміністративного регулювання організаційного забезпечення. Відповідно такі проблеми можна вирішувати без необхідності внесення змін до законів України, а отже, останні лежать у компетенції системи управління правоохоронними органами, починаючи від Міністерства та підпорядкованих йому центральних органів виконавчої влади, закінчуючи відповідальними особами за доступ до публічної інформації та/або зв'язки з громадськістю у відокремлених правоохоронних органів в Україні.

З огляду на підзаконне нормативно-правове регулювання громадського контролю слід звернути увагу також на позицію О. В. Савченка, який зазначає, що підзаконні акти у сфері громадського контролю характеризуються невизначеністю через існування таких проблем [648, с. 175]:

- колізії між нормами різних підзаконних актів щодо правового статусу суб'єктів громадського контролю;
- правова невизначеність процедури проведення громадського контролю;
- відсутність одноманітності в регулюванні громадського контролю в різних сферах суспільного життя. Незначна практика громадського контролю в Україні допускає наявність зазначених недоліків, що, своєю чергою, зумовлює низку правозастосовних проблем.

Справді, існує певна невизначеність у питаннях регулювання громадського контролю у сфері правоохоронних органів, оскільки ті чи інші основи, зокрема питання взаємодії з громадськістю, організації розгляду звернень, доступу до публічної інформації, взаємодії зі ЗМІ тощо, так як кожен орган врегульовує ці питання на власний розсуд у тих межах, в яких це дозволяє Закон. Однак ми б не окреслювали

⁶⁴⁸ Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович. — Дніпропетровськ, 2016. — 283 с.

це як негативне явище, адже громадський контроль у кожному конкретному органі державної влади має особливості, які, зокрема, можуть бути продиктованими тими чи іншими характеристики функціонального призначення підконтрольних органів. Відповідно дискреція з організаційно-правових питань щодо організації громадського контролю не є якимось негативним явищем. Однак це не означає, що у питанні взаємодії з громадськістю не повинно бути стандартів якості організації громадського контролю. При цьому відповідні стандарти повинні стосуватися переважної більшості правовідносин, у яких реалізуються засоби громадського контролю (звернення, запити, експертиза, участь у громадських радах тощо).

Отже, детальніше проблему адміністративно-правового регулювання громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів більш доцільно визначити саме як відсутність загальних стандартів і принципів, що могли би бути застосованими до того спектра адміністративних правовідносин з контролю за правоохоронною діяльністю, у яких такі стандарти відсутні.

Слід зазначити, що інформаційною сферою, організацією та функціонуванням у правоохоронних органах системи інформаційного забезпечення інститутів громадського контролю й громадян наявність проблем у досліджуваній сфері не обмежується.

Т. Д. Гаврилюк [649, с. 59], дотримуючись думки, що взаємодія поліції і громадськості є одним із основних напрямів оцінки ефективності її діяльності, пояснює це тим, що врахування думок і побажань тих, заради кого вона функціонує, дає можливість максимально врахувати їхні справжні потреби та

⁶⁴⁹ Гаврилюк Т. Д. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичні передумови та сучасні тенденції / Т. Д. Гаврилюк // Вісник Академії управління МВС. — 2010. — № 3 (15). — С. 56–63.

своєчасно реагувати на них [⁶⁵⁰, с. 83]. Із цим у повній мірі варто погодитись. Однак, торкнувшись питання певних стандартів, вважаємо, що як з боку інститутів громадського контролю, так і з боку органів виконавчої влади необхідно забезпечити якісну оцінку громадського контролю за правоохоронною діяльністю, взаємодії зі ЗМІ, а також оцінку загальних правил діяльності органів виконавчої влади.

З цього приводу слід навести слушну позицію І. М. Охріменка, який підкреслює необхідність теоретико-правового переосмислення та практичного впровадження комплексного підходу до оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції України. На думку науковця, повинні братися до уваги насамперед показники об'єктивної статистики щодо злочинних виявів, надійності та компетентності персоналу, оптимального використання наданих ресурсів, а також результати опитування населення з проблемних питань діяльності поліції. Однак на даний момент наявні стандарти оцінки й статистичних спостережень запропонованим науковцем вимогам не відповідають [⁶⁵¹, с. 143]. Крім того, стандартна система статистики й оцінювання роботи працівників правоохоронних органів не пристосована до використання суб'єктами громадського контролю в Україні.

Усі наведені стандарти повинні у результаті зумовити певний уніфікований підхід до стандартів організації громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності. Більш детально окреслену проблематику розглянемо у подальшому.

Також слід звернути увагу на проблематику такого не менш важливого напрямку здійснення контролю, як звернення до правоохоронних органів у порядку, вказаному у Законі Украї-

⁶⁵⁰ *Наливайко Л. Р.* Взаємодія інститутів громадського суспільства та національної поліції України: теоретико-правовий аспект / Л. Наливайко, А. Орешкова // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. — 2016. — Vol. 3, Iss. 6. — С. 81–86.

⁶⁵¹ *Охріменко І. М.* Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів національної поліції України: погляд на проблему / І. М. Охріменко // *Підприємництво, господарство і право*. — 2016. — № 11. — С. 139–144.

ни “Про звернення громадян” [652]. О. Марковець зазначає, що для організації взаємодії громадян з органами влади достатньо трьох рівнів сервісної підтримки. На початковому рівні сервісної підтримки відбувається реєстрація звернень громадян. На другому рівні сервісної підтримки відбувається пошук рішень проблеми, яка описана у зверненні, на основі визначеної тематики звернення та призначеного виконавця. На третьому рівні сервісної підтримки відбувається вирішення найскладніших проблем, які неможливо вирішити засобами перших двох рівнів. До виконання звернень на цьому рівні залучаються керівники органів влади [653, с. 82–83]. Певною проблемою у цьому напрямі є розгляд звернень, які у тій чи іншій мірі стосуються громадського контролю за правоохоронною діяльністю, та алгоритм реагування на них. Адже результатами такого контролю можуть бути суттєві порушення законодавства, про які громадяни та інші суб’єкти можуть повідомляти окреслені органи виконавчої влади у формі звернень.

Слушно звертає увагу А. І. Семенченко і на організаційно-кадрові проблеми, що мають місце у правоохоронних органах. Негативний вплив має чинник значної плинності кадрів і динаміки змін у структурі та функціях органів влади, зумовлених як процесами адміністративної реформи, децентралізації, деконцентрації, дерегуляції органів влади, так і політичною, економічною та соціальною нестабільністю, недостатньою увагою з боку деяких керівників органів влади саме до проблеми підготовки публічних службовців до електронного урядуван-

⁶⁵² *Про звернення громадян*: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 47. — Ст. 256.

⁶⁵³ *Марковець О.* Використання служб сервісної підтримки для взаємодії громадян з органами влади / Олександр Марковець, Оксана Горпинюк // Інформація, комунікація, суспільство 2016: матеріали 5-ої Міжнародної наукової конференції ІКС-2016, 19–21 травня 2016 року, Україна, Львів, Славське / Національний університет “Львівська політехніка”, Кафедра соціальних комунікацій та інформаційної діяльності. — Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. — С. 182–183.

ня [654, с. 34]. Усе це може зробити повільнішим запровадження передових практик в організацію та функціонування громадського контролю за правоохоронними органами України.

Отже, слід зазначити, що основними проблемами у сфері організації й функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні є:

- 1) організаційні проблеми забезпечення доступу до публічної інформації;
- 2) правові проблеми знаходження балансу між інтересом захисту й обмеженням доступу до публічної інформації у правоохоронних органах та суспільним інтересом в отриманні інформації;
- 3) проблеми організації прес-центрів правоохоронних органів;
- 4) проблеми організації взаємодії зі ЗМІ, громадянами та інститутами громадянського суспільства;
- 5) проблеми відсутності стандартів у сфері оцінювання діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення громадського контролю;
- 6) проблеми, пов'язані з організацією роботи зі зверненнями громадян;
- 7) проблеми, пов'язані з організаційно-кадровим забезпеченням.

Таким чином, у подальшому доцільно перейти до пошуків шляхів вирішення основних проблем, які виникають у сфері організації та забезпечення діяльності правоохоронних органів з метою оптимізації адміністративно-правового й організаційного функціонування механізму громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні, що визначимо наступним етапом дослідження.

⁶⁵⁴ Семенченко А. І. Сучасні проблеми підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців України щодо технологій електронного урядування / А. І. Семенченко, І. Б. Жилиєв, Т. О. Васюк // Стратегічні пріоритети. — 2016. — № 1 (38). — С. 31–42.

5.2. Механізм оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні

Актуальність пошуків оптимізації інститутів участі громадян в управлінні державними справами полягає у необхідності досягнення якнайкращого організаційно-правового забезпечення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, що ставимо за завдання на цьому етапі дослідження. Механізм такої оптимізації безумовно включає як здійснення організаційних, так і правових заходів, що проаналізуємо у подальшому.

Тією чи іншою мірою організаційний і правовий аспекти механізму оптимізації громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації відображені у працях таких вчених, як Л. В. Борець, С. Г. Братель, С. С. Вітвіцький, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, В. С. Гуславський, С. Ф. Денисюк, О. М. Ключев, В. Ю. Кобринський, А. Т. Комзюк, О. А. Кузьменко, О. М. Музичук, В. В. Новіков, Р. М. Павленко, В. О. Собина, І. І. Троханенко, Ю. Ю. Хилько, О. М. Юлдашев та ін. Кожен із наведених науковців надавав свої пропозиції щодо оптимізації різних сфер громадського контролю, які можна вдало застосувати і до нашої сфери дослідження, врахувавши специфіку досліджуваної сфери громадського контролю. Однак, будучи широкою категорією та включаючи у себе різні форми реалізації громадського контролю, доцільно здійснити подальші розробки механізму громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. У цьому випадку слід врахувати виділені нами основні проблеми, оскільки елементи механізму оптимізації досліджуваного контролю більшою мірою будуть стосуватися саме таких напрямів.

Слово “механізм” використовується для позначення наступних елементів: пристрою, що передає або перетворює рух; внутрішньої будови, системи чого-небудь; сукупності станів та процесів, з яких складається певне (у тому числі й економіч-

не) явище [⁶⁵⁵, с. 695]. У цьому випадку під механізмом слід розуміти конкретні заходи організаційного й суто правового характеру, які необхідно здійснити заради оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні та вирішення ключових проблем, окреслених у цій сфері.

Тому розглянемо почергово погляди й пропозиції науковців щодо вдосконалення громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, основними функціями яких визначено правоохоронну діяльність.

Необхідно навести слушну думку С. Ф. Денисюка, який зазначає, що громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів буде успішною і результативною формою участі громадян в управлінні внутрішньої безпеки держави за таких умов [⁶⁵⁶, с. 41]:

- усвідомлення правоохоронними органами, органами публічної влади та посадовими особами усіх рівнів необхідності існування громадського контролю як невід'ємної складової системи публічного управління (як зворотний зв'язок та зовнішнє оцінювання);
- усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати найбільш активних та небайдужих членів суспільства добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю;
- наявність розвиненої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для правоохоронних органів, органів влади залучати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики на всіх стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рі-

⁶⁵⁵ *Словник української мови*: у 11 т. — Т. 4. (І–М) — К.: Наук. думка, 1973. — 840 с.

⁶⁵⁶ *Денисюк С. Ф.* Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: організаційно-правові засади / С. Ф. Денисюк // *Право і Безпека*. — 2009. — № 3. — С. 39–42.

шень, а також містить дієздатні механізми громадського контролю;

- наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації осіб — громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та надання їм необхідних нормативно-методичних матеріалів;
- створення асоціацій споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає можливість представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішньої безпеки;
- тісний творчий зв'язок та обмін досвідом діяльності щодо здійснення громадського контролю між громадськими організаціями, правоохоронними органами та владними структурами, які займаються створенням та розвитком системи громадського контролю в країні, з відповідними зарубіжними та міжнародними організаціями.

Наведені науковцем умови вочевидь можуть забезпечити результативність громадського контролю, однак їх реалізація повинна включати ряд організаційних і правових засобів, що спрямовані на виконання покладених завдань з приводу розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Очевидно, не всі з наведених критеріїв мають вирішення у правовій чи організаційній сфері, а передбачають сукупність політичних, виховних та інформаційних заходів. Однак не варто забувати, що такі речі, як усвідомлення ролі правоохоронних органів та громадського контролю у такій діяльності не можуть виникнути виключно з інформаційно-пропагандистських заходів (останні повинні бути підкріплені належною системою правової регламентації форм реалізації заходів громадського контролю в Україні).

Є також певні позиції, з якими ми, на жаль, погодитись не можемо. Зокрема, йдеться про висловлення позиції щодо не-

обхідності кваліфікації чи перекваліфікації громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю. На нашу думку, така позиція є хибною, адже сама сутність громадського контролю зводиться до надання наглядово-контрольних прав, що впливають із наявних адміністративно-правових інститутів широкому колу громадян без будь-яких додаткових вимог щодо них. Очевидно, функціонування громадських рад при правоохоронних органах як особлива форма громадського контролю само по собі за природою передбачає участь у діяльності консультативно-дорадчих органів осіб, які мають практичні знання у сфері правоохоронної діяльності та адміністрування, однак такої формальної вимоги не встановлено. Крім того, на нашу думку, участь у громадських радах осіб без відповідної фахової освіти чи практики роботи у сфері правоохоронної діяльності може бути позитивною у забезпеченні іншого погляду на проблематику, яка піднімається на громадських радах. Слід підкреслити, що діяльність будь-якого правоохоронного органу повинна виглядати справедливою та належною з точки зору громадян, а тому правоохоронні органи повинні докласти максимум зусиль щодо залучення якнайбільш широкого загалу до громадської контрольної діяльності, оскільки це матиме позитивний вплив на імідж правоохоронної системи загалом.

Розглядаючи напрями удосконалення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, слід згадати найбільш комплексну проблематику, яка полягає в інформаційному забезпеченні суб'єктів громадського контролю доступом до необхідної інформації.

Національна стратегія розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. містить положення, відповідно до якого для забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення необхідне впровадження процедур забезпечення інформаційної прозорості та відкритості, насамперед, потребує вирішення питання

залучення громадськості до підготовки проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення [657]. На даний час усі ці заходи вже реалізовані, однак саме питання ефективності таких процедур як особливих форм громадського контролю є найбільш проблемним на сьогодні.

Слушно зазначає В. М. Кравчук, що в інформаційно-правовому забезпеченні громадського контролю за діяльністю публічної влади ключове значення мають три складових: 1) закріплення та гарантування реалізації самого права на доступ до інформації, у тому числі публічної інформації; 2) розвиток можливостей вільного створення, поширення інформації в інформаційному просторі представниками “третього сектору” та громадянами у цілому; 3) розширення потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації діалогових форм взаємодії суспільства та держави, громадян і публічної влади [658, с. 46]. Якщо йдеться про визнання самого права за представниками громадського контролю, то у цьому випадку таке право визнано й забезпечено на рівні Законів України “Про доступ до публічної інформації” [659] та “Про інформацію” [660]. Загалом це й можна зазначити щодо створення умов та можливостей поширення й використання інформації з урахуванням обмежень, які притаманні будь-якій системі правоохоронних органів та пов’язані із захистом інформації. Натомість, що стосується розширення потенціалу інформаційно-

⁶⁵⁷ *Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки*: указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіційний вісник України від 11.03.2016. — № 18. — С. 290. — Ст. 716.

⁶⁵⁸ *Кравчук В. М.* Інформаційно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади / В. М. Кравчук // *Публічне право*. — 2016. — № 4. — С. 40–48.

⁶⁵⁹ *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. — 2011. — № 32. — Ст. 314.

⁶⁶⁰ *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

комунікаційних технологій у реалізації діалогових форм взаємодії суспільства та держави, громадян і публічної влади, у такому випадку існують ще значні напрями для оптимізації.

До заходів, про які йдеться, можна запропонувати розширення оприлюднюваної інформації у мережі Інтернет, відкриття доступу до внутрішньої статистики правоохоронних органів, яка може становити емпіричну основу для дослідження функціонування правоохоронної системи загалом, надання можливості суб'єктам громадського контролю реалізовувати юридично значимі дії у цій сфері, розроблення механізму юридично значимої участі громадян, зокрема членів громадських рад при правоохоронних органах з приводу прийняття рішень тощо.

Слушно зазначає А. В. Халецький, що розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та прийняттям ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю і прозорістю, передбачає звітність інститутів влади перед громадськістю у публічній формі на засадах принципу інформаційної відкритості, що містить:

- прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої та достовірної інформації для ефективної взаємодії між сторонами;
- активну комунікацію із громадськими організаціями стосовно завдань і обов'язків органів державної влади, а також рішень, які ними приймаються; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування й інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості;
- надання необхідної інформації з уточненням за необхідності її конфіденційності та гарантуванням конфіденційності інформації, отриманої на тих самих умовах від іншої сторони з метою достатньої обізнаності предмета співробітництва;

- популяризацію й підтримку через засоби масової інформації та у публічних виступах політики взаємного співробітництва.

Провідний досвід зарубіжних країн, продовжує науковець, переконливо свідчить про необхідність використання такої моделі ефективної інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю в Україні, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала б права і свободи громадян, задоволення їх потреб та підвищення добробуту [661].

Л. В. Олексюк підкреслює, що з огляду на фактори впливу і тенденції розвитку регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, необхідно критично осмислити та вдосконалити акти законодавства в частині [662, с. 97–98]:

- переліку інформації, яка підлягає оприлюдненню;
- відповідальних за оприлюднення;
- посилення контролю у сфері нагляду та контролю за доступом до публічної інформації;
- розробки окремих процедур для ідентифікації тих, хто бажає отримати інформацію, що містить персональні дані (для забезпечення виконання вимог законодавства у сфері захисту персональних даних);
- визначення відповідального органу виконавчої влади за формування та реалізацію державної політики у сфері доступу до публічної інформації та відкритих даних.

⁶⁶¹ Халецький А. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадського суспільства / А. В. Халецький // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2012. — № 11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=546>

⁶⁶² Олексюк Л. В. Механізми правового забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних: стан і тенденції розвитку / Л. В. Олексюк // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2016. — Вип. 3. — С. 92–99.

Окреслюючи проблематику відкритості інформації, слід зазначити, що доволі часто інформація, яка міститься у документах, необхідних для здійснення громадського контролю, є інформацією про конкретних осіб, підпадаючи тим самим під дію Закону України “Про захист персональних даних” [663]. У цій сфері экс-голова Державної служби з питань захисту персональних даних України О. І. Мервінський зазначає, що подальшого вирішення потребують такі питання:

- забезпечення реєстрації всіх баз персональних даних правоохоронних органів у Державному реєстрі баз персональних даних, не повинно існувати таємних баз персональних даних;
- створення механізмів нагляду (контролю) з боку уповноваженого органу з питань захисту персональних даних (Державної служби України з питань захисту персональних даних) за дотриманням правоохоронними органами встановлених Законом вимог щодо обробки персональних даних;
- запровадження механізмів контролю з боку громадськості за обробкою персональних даних через уповноважений орган з питань захисту персональних даних.

У подальшому фахівець підкреслює, що законодавство, яке регламентує діяльність правоохоронних органів, обов’язково повинно враховувати [664, с. 7–8]:

- чітку мету обробки персональних даних у базі персональних даних (наприклад, з метою забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів тощо);

⁶⁶³ *Про захист персональних даних*: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 34. — Ст. 481.

⁶⁶⁴ *Мервінський О. І.* Правові аспекти організації захисту персональних даних у сфері правоохоронної діяльності відповідно до міжнародних стандартів / О. І. Мервінський, К. С. Мельник // Державної служби з питань захисту персональних даних України. — 2012. — № 1 (23). — С. 5–8.

- склад персональних даних (наприклад, прізвище, ім'я, по батькові (інші імена, псевдоніми, прізвиська), дату і місце народження, національність, стать, обставини здійснення або підготовки до вчинення злочинів, засоби здійснення злочинів, підозрюване членство у злочинній групі тощо);
- процедури обробки персональних даних у базах персональних даних з урахуванням специфіки обробки персональних даних у сфері правоохоронної діяльності.

Цілком погоджуємось із пропонуваним науковцем напрямом вирішення проблем, які лежать у царині використання й обробки інформації. На вирішення проблем, які можуть виникнути на етапі реалізації громадського контролю, зокрема у частині оприлюднення інформації, що містить персональні дані, або ж навпаки, збереження відповідної інформації, слід розробити більш деталізоване положення, яке визначатиме основи обробки персональних даних у правоохоронних органах, а також затвердити методичні рекомендації щодо оприлюднення таких даних у повній мірі чи частково як таких, що становлять суспільний інтерес.

Цікаву ідею запропонував А. М. Ключко, зазначаючи, що існує достатньо розповсюджена форма контролю громадян за діяльністю поліції — оприлюднення інформації про незаконні дії в мережі Інтернет шляхом завантаження відеоматеріалів з незаконними діями поліцейських. Таку інформацію не можна вважати повністю достовірною, але як ефективний та дієвий метод підвищення довіри населення до діяльності поліції пропонується створення окремого інтернет-ресурсу, в якому громадяни зможуть завантажувати відеоматеріали з порушенням. Цей ресурс повинен постійно аналізуватися службами моніторингу в підрозділах поліції і на основі отриманої інформації коригувати методи та способи впливу на працівників підрозділу [665, с. 199]. Вважаємо за необхідне підтримати окреслену

⁶⁶⁵ Ключко А. М. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні / А. М. Ключко, В. О. Собина // Вісник НУЦЗУ. — Вип. 1 (6). — 2017. — С. 194–201. — (Серія: Державне управління).

науковцем пропозицію, при цьому слід доповнити, що такий відеоматеріал може бути завантажений як у публічному, так і приватному режимі залежно від бажання користувача.

Також щодо функціонування такого інтернет-ресурсу, можна ще запропонувати обов'язкову публікацію реагування на виявлені порушення зі сторони посадових осіб правоохоронних органів. Це забезпечить розвиток відповідної нової форми громадського контролю, що зможе стати ефективним засобом його реалізації.

Взагалі вважаємо за можливе розробити й запровадити інтерактивну карту звернень громадян до правоохоронних органів, де, за вибором заявників, будуть публікуватися звернення громадян та реакція на них правоохоронців із зазначенням місця на карті. Як приклад ефективного функціонування такого роду системи із відповідним ПЗ можна навести відповідну інтерактивну карту звернень громадян комунальної бюджетної установи “Контактний центр міста Києва 1551” [666].

В. Д. Белік зазначає, що розробка критеріїв оцінки якості роботи суб'єктів громадського контролю повинна базуватися на принципах об'єктивності і не залежати від того, хто виконує такі функції. Саме розроблені критерії оцінки якості визначають, яким чином повинна виконуватися кожна функція і кожна дія, щоб відповідати вимогам та задовольняти інтереси учасників громадського контролю. У випадку, коли критерії оцінки якості роботи суб'єктів громадського контролю розроблені, і контролююча особа розуміє, який результат очікується від її роботи, це у подальшому забезпечить її ефективність [667, с. 25]. С. М. Хомов вказував, що, розглядаючи критерії оцінки якості здійснення громадського контролю, слід звернути увагу й на систему управління якістю, яка має включати відповідні

⁶⁶⁶ *Київська міська державна адміністрація* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://1551.gov.ua/>

⁶⁶⁷ *Белік В. Д.* Критерії оцінки якості діяльності суб'єктів внутрішнього контролю / В. Д. Белік // *Вісник ЖДТУ*. — 2011. — № 2 (56). — С. 25–27.

механізми, процедури й інструменти, що забезпечуватимуть: 1) високу якість проведення контрольних заходів; 2) досягнення поставленої мети й отримання достовірних результатів контрольних заходів; 3) прийняття відповідних заходів, що унеможливлять повторення виявлених помилок і тим самим підвищать якість діяльності контролюваного органу [⁶⁶⁸, с. 164–165].

Таким чином, пропонуємо запровадити комплексну систему критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів, яка міститиме, зокрема, положення щодо оцінки ефективності сприяння громадському контролю, а також основи для оцінювання діяльності працівників правоохоронних органів загалом. Ці критерії повинні бути зручними для використання як для внутрішніх функціонерів правоохоронних органів, так і для громадян, які здійснюють громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

Також необхідно звернути увагу на пропозиції щодо організації діяльності з роботою зі зверненнями громадян як однією з основних форм громадського контролю. Так, І. С. Ковальчук зазначає, що організація роботи із зверненнями в органах прокуратури охоплює організаційно-управлінські аспекти цієї діяльності. До її основних напрямів належать: 1) встановлення компетенції службових осіб прокуратури різного рівня щодо розгляду і вирішення звернень; 2) визначення порядку проходження звернень; 3) підготовка та видання нормативних та індивідуальних управлінських актів із цих питань; 4) організація особистого прийому в органах прокуратури; 5) здійснення контролю за додержанням порядку розгляду звернень; 6) надання методичної допомоги в налагодженні роботи зі зверненнями; 7) ведення обліку роботи зі зверненнями і статистична

⁶⁶⁸ Хомов С. М. Адміністративно-правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хомов Сергій Михайлович; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — Київ, 2016. — 201 с.

звітність; 8) аналітичні дослідження стану роботи зі зверненнями [669, с. 11–12]. Усі ці пропозиції повинні бути забезпечені на рівні належного підзаконного адміністративного регулювання у правоохоронних органах України. Тому вкрай важливим є розроблення певних уніфікованих стандартів у наведеній сфері, про що попередньо вже було зазначено.

Надзвичайно цікаві пропозиції щодо вдосконалення громадського контролю містяться у комплексному дослідженні вибраної проблематики С. М. Кушніра. Науковець зазначає, що у рамках запропонованих напрямів удосконалення українського законодавства та юридичної практики у сфері здійснення громадського контролю слід ухвалити такі нові Закони України, як: “Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання”, “Про громадські організації” та “Про громадський контроль”. Особливо це стосується прийняття Закону України “Про громадський контроль”, оскільки, на думку вченого, прийняття цього Закону покликане закріпити на законодавчому рівні всю систему правових засобів громадського контролю і створити умови для належної реалізації прав і свобод громадян у цій сфері [670, с. 15].

Слід звернути увагу на аргументації науковця з приводу того, що у процесі вдосконалення системи правових засобів громадського контролю необхідно використовувати останні досягнення сучасної науки та техніки. На законодавчому рівні доцільно закріпити такі інноваційні засоби громадського контролю:

- цілодобовий відеозапис у приміщеннях органів державної влади та всіх фактів контакту посадових осіб цих органів

⁶⁶⁹ Ковальчук І. С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Ковальчук Інна Сергіївна; Одеська національна юридична академія. — О., 2008. — 20 с.

⁶⁷⁰ Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович; Запорізь. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 18 с.

державної влади з громадянами поза адміністративними будівлями (спілкування водія з інспектором державної автомобільної інспекції, перевірку документів та особистий огляд співробітниками правоохоронних органів, затримання людини тощо). Ці відеозаписи запропоновано розміщувати на офіційних веб-сторінках органів державної влади та зберігати у відповідному депозитарії з можливістю перегляду відеофайлів громадянами і трансляції у режимі реального часу з камер відеоспостереження на спеціалізованих веб-сайтах, присвячених громадському контролю;

- веб-сайти суб'єктів громадського контролю з можливістю інтерактивної участі громадян в обговоренні об'єктів громадського контролю (проектів нормативних актів органів державної влади, кандидатів на посади в органах державної влади тощо);
- створення багатоканальних телефонів довіри органів державної влади та місцевого самоврядування з цілодобовим аудіозаписом повідомлень громадян та розмов із посадовими особами, а також спеціалізованих електронних поштових скриньок центральних управлінь правоохоронних органів, на які особа може передати електронне повідомлення (з комп'ютера чи телефону) із прикріпленням аудіо- чи відеозаписом контакту з представником органу державної влади чи місцевого самоврядування;
- добровільне встановлення мобільних телефонів громадян на моніторинг та прослуховування органами внутрішніх справ та Служби безпеки України, що дасть змогу чітко визначити місцезнаходження особи, записувати розмови абонента з представниками органів державної влади чи місцевого самоврядування (у режимах диктофону та розмови між абонентами);
- створення та належна організація громадського телебачення, що має фінансуватися з окремої захищеної статті державного бюджету та добровільних внесків громадян.

Керівництво громадським телеканалом повинні здійснювати представники громадських організацій з пропорційним представництвом центру та регіонів. Кожен громадянин повинен мати можливість за допомогою мережі Інтернет надсилати свої авторські репортажі на офіційний веб-сайт громадського телебачення, при цьому в ефір повинні виходити сюжети, рейтинг яких за результатами відвідування на сайті є найвищим.

С. М. Кушнір переконаний, що впровадження зазначених інноваційних засобів громадського контролю та їх правова регламентація сприятиме ефективності контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, створюючи дієвий механізм об'єктивного спостереження за діями посадових осіб. Це стане належною доказовою базою під час розгляду відповідних скарг, заяв, звернень у процесі адміністративного чи судового провадження [⁶⁷¹, с. 15–16].

Частина пропозицій науковця уже була реалізована. Проте деякі із запропонованих заходів або ж не є прерогативою громадського контролю, або їх реалізація є неможливою з приводу того, що порушуватимуться у такому разі засадничі права державних службовців та працівників правоохоронних органів. У будь-якому випадку наведені пропозиції достойні стати об'єктом жвавої наукової дискусії щодо механізму оптимізації громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності.

Цікавим новаторським напрямом розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю на місцевому рівні є запровадження концепції “комунального поліціювання”. Колектив авторів дослідження діяльності поліції зазначає наступне. Комунальне поліціювання є новим напрямом у реформі поліцейської діяльності, що дає змогу та спонукає мешканців району, громадян всієї країни та поліцейських, які виконують

⁶⁷¹ *Кушнір С. М.* Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович; Запоріз. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 18 с.

свої функції, тісно співпрацювати та по-новому припиняти правопорушення. Це стосується того, що законослухняні громадяни певною мірою отримують доступ до процесу поліціювання та охорони порядку, а також право впливати на цей процес. Вони отримують таке право завдяки активній підтримці дій поліцій у питаннях охорони порядку та участі їх самих у цій діяльності. Сам процес комунального поліціювання покладає велику відповідальність на простих виконавців (лінійних офіцерів), які повинні мати високий професійний рівень та чітко усвідомлювати своє завдання. Поліцейський не повинен бути обмеженим тільки патрульним масштабом та підпорядковуватися командам по радіо, він також повинен здійснювати прямий (віч-на-віч) контакт з людьми на території обслуговування. Працівники поліції, втілюючи у життя програму комунального поліціювання, зобов'язані активно співпрацювати з добровольцями з числа громадян. Дана сфера реформування передбачає створення нового типу взаємовідносин між поліцією та громадянами. Ці взаємовідносини базуються на взаємній довірі та передбачають, що громадяни беруть на себе частину відповідальності за те, що поліція повільніше реагує на виклики, які не потребують термінового втручання, а громадянам самим пропонується розв'язувати свої дрібні проблеми, даючи можливість поліції зосередитися на основних напрямках діяльності з охорони громадського порядку. Поліція сприяє створенню такого мікроклімату в районі виконання їх обов'язків, який би був спокійним, врівноваженим та розміреним як завдяки діяльності поліції, так і добровільних помічників з числа жителів даного району [672, с. 6].

Ми виступаємо наполегливо за впровадження “комунального поліціювання” та ефективного місцевого громадського контролю за діяльністю відповідних органів. Однак у цьому

⁶⁷² *Статус* поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчук. — К.: Москаленко О. М., 2013. — 588 с.

процесі надзвичайно важливо врахувати всі особливості правової й правоохоронної системи нашої держави.

Розглядаючи інформаційно-комунікаційні напрями організації громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема у частині організації прес-центрів правоохоронних органів, Т. В. Джига зазначає, що потреба вдосконалення і стандартизації комунікативної діяльності органів державної влади, формування єдиного загальновизначеного підходу щодо здійснення комунікативної взаємодії влади і суспільства та визначення ключових засад такої взаємодії, уніфікації термінологічного апарату в галузі комунікацій із громадськістю зумовлює необхідність розробки та ухвалення базового закону, який би визначав основні принципи, цілі та пріоритети, напрями здійснення державної комунікативної політики, права та обов'язки учасників комунікації, базові терміни і поняття, пов'язані із здійсненням комунікативної взаємодії органів влади із громадськістю. Прийняття такого закону сприятиме підвищенню ефективності комунікативної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, налагодженню системного діалогу між владою і суспільством на паритетних засадах, а також поліпшенню якості прийнятих органами влади рішень, підвищенню рівня довіри суспільства до влади, зміцненню демократії в Україні [673, с. 79]. Ми підтримуємо наведену пропозицію науковця, підкреслюючи, що інституціолізовані зв'язки правоохоронних органів з громадськістю принесуть значні переваги у загальну систему адміністративно-правових відносин з приводу громадського контролю.

Для забезпечення ефективного функціонування системи громадських рад при правоохоронних органах вважаємо до-

⁶⁷³ Джига Т. В. Сучасний стан правового забезпечення діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади в Україні / Т. В. Джига // Запровадження комунікації органів державної влади: зб. мат-лів наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. — К.: Фенікс, 2016. — 192 с. — С. 76–79.

цільним ужиття таких заходів: навчання членів регіональних громадських рад єдиним стандартам та формам співпраці громадськості та правоохоронних органів; визначення національної стратегії функціонування громадських рад; узагальнення рішень громадських рад; моніторинг діяльності громадських рад; розробка рекомендацій щодо оптимізації роботи громадських рад; розробка стандартів роботи громадських рад у вигляді громадських приймалень (розробка положення, основних напрямів роботи), мобільних груп (створення механізму взаємодії та реалізації результатів діяльності мобільних груп через систему громадських рад), незалежного вивчення громадської думки щодо оцінки населенням діяльності правоохоронних органів [⁶⁷⁴, с. 340–341].

Таким чином, механізм оптимізації громадського контролю лежить в організаційній та правовій площині. Ці обидва магистральних напрями заходів тісно пов'язані одне з одним.

Серед основних загальних заходів, що повинні бути здійснені для оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю, можна назвати:

- 1) розширення оприлюднюваної інформації у мережі Інтернет;
- 2) відкриття доступу до внутрішньої статистики правоохоронних органів, що може становити емпіричну основу для дослідження функціонування правоохоронної системи загалом;
- 3) розроблення механізму юридично значимої участі громадян, зокрема членів громадських рад при правоохоронних органах, з приводу прийняття рішень;
- 4) розроблення більш деталізованого положення, яке визначатиме основи обробки персональних даних у правоохоронних органах, а також затвердження методичних

⁶⁷⁴ *Вичалківський І. В.* Особливості діяльності громадських рад в правоохоронних органах України / *І. В. Вичалківський* // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. — 2014. — Вип. 1. — С. 334–342.

рекомендацій щодо оприлюднення таких даних у повній мірі чи частково як таких, що становлять суспільний інтерес;

- 5) запровадження комплексної системи критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів, яка міститиме, зокрема, положення щодо оцінки ефективності сприяння громадському контролю, а також основи для оцінювання діяльності працівників правоохоронних органів загалом; ці критерії повинні бути зручними для використання як для внутрішніх функціонерів правоохоронних органів, так і для громадян, які здійснюють громадський контроль за правоохоронною діяльністю;
- 6) запровадження інтерактивної карти звернень громадян до правоохоронних органів.

Сукупність цих заходів буде організаційно-правовою основою механізму організації й функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

У подальшому актуальним залишається дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правових засад організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні та шляхи запозичення відповідного зарубіжного досвіду. Це зумовить розкриття тих необхідних заходів, які були успішно реалізовані іноземними державами, що досягнули високих результатів в ефективній участі громадян у контролі правоохоронної системи.

5.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правових засад організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю: шляхи для запозичення в Україну

У сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю, як і в будь-якій іншій сфері адміністративно-правового регулювання, дослідження засад зарубіжного досвіду орга-

нізації та функціонування є актуальним. Відповідні засади дають змогу визначити основні напрями та характеристики адміністративно-правової взаємодії правоохоронних органів зі суб'єктами громадського контролю.

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду зумовлена необхідністю пошуків шляхів запозичень позитивного досвіду регулювання адміністративно-правових засад організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Адже у побудові основ взаємодії громадськості й правоохоронних органів у кожній з держав можна знайти позитивні й негативні моменти, зокрема саме те, як на практиці були реалізовані ті чи інші основи побудови адміністративних правовідносин у цій сфері, а також практичний результат, який був принесений в оптимізацію діяльності правоохоронної системи.

Практично-прикладне значення у даній сфері є очевидним. В умовах поглиблення взаємодії з провідними державами слід дотримуватися стандартів на якнайвищому рівні в усіх сферах, у тому числі й у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Отже, доцільно проаналізувати адміністративно-правові засади організації й функціонування системи громадського контролю за правоохоронною діяльністю у відповідних державах, зокрема тих, де реформа правоохоронної системи принесла значні практичні результати. Серед науковців, праці яких становлять орієнтир для подальших розробок, можна назвати таких як С. Г. Братель, О. О. Григорян, С. Є. Гула, С. Ф. Денисюк, О. Б. Єлізаров, А. С. Крупник, М. І. Климко, В. К. Колпаков, С. М. Кушнір, М. І. Лахижа, Ю. В. Мех, А. П. Мукшименко, Т. В. Наливайко, Т. В. Семигіна, В. В. Чумак та багатьох інших. Таким чином, слід продовжити розробку даної проблематики та вивчити ті чи інші питання зарубіжного досвіду в обраній сфері.

Слушно зазначає Ю. В. Мех, що зарубіжний досвід свідчить, що розвинуте громадянське суспільство є умовою демократичного врядування, оскільки його наявність полегшує захист

індивідуальних і громадських інтересів громадян, стримує узурпацію влади, забезпечує підзвітність влади суспільству [675, с. 52]. Усі ці позитивні риси, що давно відомі державам, у яких система громадського контролю склалася історично, ще більше проявляються у відносинах з органами, основною функцією яких є правоохоронна діяльність. Зокрема, на пострадянських теренах часто правоохоронні органи використовувались як інструмент політичного тиску, узурпації влади, становлення та підтримки неавторитарних антидемократичних режимів, як-от у Російській Федерації. Тому система громадського контролю за правоохоронною діяльністю у світі й Україні повинна розглядатися не лише як засіб підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, але також як дієвий засіб розвитку демократичних засад існування суспільства та превенції утворення недемократичних режимів.

С. Є. Гула, виходячи з аналізу досвіду низки зарубіжних країн у сфері організації та здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів, резюмує, що в країнах ЄС, США та Грузії розроблено ефективну законодавчу систему, яка надає повноваження різноманітним громадським інституціям та окремим громадянам здійснювати різноманітні контрольні функції. Варто згадати і про налагоджену систему в зарубіжних державах щодо здійснення повного інформування громадськості на всіх етапах державної діяльності, прийнятих рішень, реалізованих державних коштів [676, с. 23]. Відповідно, критерій відкритості та ефективності взаємодії того чи іншого органу з громадськістю може визначити якісну характеристику системи громадського контролю, яка реалізується з використанням інститутами громадянського суспільства та

⁶⁷⁵ Мех Ю. В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку / Ю. В. Мех // Проблеми охорони громадського порядку: зб. матеріалів круглого столу. — Х.: Планета-прінт, 2014. — С. 52–58.

⁶⁷⁶ Гула С. Є. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах / С. Є. Гула // Юрид. Україна. — 2014. — № 1. — С. 20–24.

окремими громадянами тих засобів контролю, що передбачені адміністративним та іншим законодавством, або ж впливають із нього.

Ю. В. Мех, аналізуючи досвід діяльності громадських об'єднань Франції, Великої Британії та США, визначає такі основні права, спрямовані на реалізацію контрольних функцій: вільне поширення інформації про свою діяльність; звернення у визначеному порядку до органів публічної адміністрації з пропозиціями, заявами, скаргами; одержання у визначеному законами порядку публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами публічної адміністрації [677, с. 56]. Таким чином, напрями реалізації громадського контролю у різних державах є тотожними, однак особливості організації та функціонування взаємодії державних органів з громадськістю мають суттєві відмінності, що проявляються в адміністративно-правових засадах такої взаємодії. Особливо це стосується такого особливого об'єкта контролю, як правоохоронна система.

С. М. Кушнір, вивчаючи досвід правової регламентації та здійснення громадського контролю у таких зарубіжних країнах, як США, Канада, Велика Британія, Французька Республіка, Федеративна Республіка Бразилія, Королівство Іспанія, Королівство Бельгія, Республіка Грузія, зазначає, що досвід таких держав може позитивно вплинути на вітчизняну практику здійснення громадського контролю. Серед заходів, які пропонуються науковцем для запозичення, можна виокремити: повне матеріально-технічне переоснащення органів внутрішніх справ — встановлення відеокамер цілодобового спостереження на більшості вулиць з метою фіксування правопорушень у

⁶⁷⁷ Мех Ю. В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку / Ю. В. Мех // Проблеми охорони громадського порядку: зб. матеріалів круглого столу. — Х.: Планета-прінт, 2014. — С. 52–58.

відеозаписах, подальше зберігання цієї інформації на серверах спеціальної служби, розміщення її на офіційному веб-сайті органів внутрішніх справ (за прикладом Республіки Грузія); формування громадських рад за змішаним принципом, коли частина членів призначається державними органами, а частина — обирається (за прикладом Федеративної Республіки Бразилія) тощо. На переконання науковця, такі заходи сприятимуть підвищенню дисципліни як громадян, так і представників влади [678, с. 12]. Безумовно, встановлення ефективного і сталого взаємозв'язку між представниками громадянського суспільства та правоохоронними органами сприятиме позитивним змінам, зокрема й підвищенню культури взаємодії між правоохоронцями та громадянами. Однак, як нами неодноразово підкреслювалося, ефективність громадського контролю лежить не лише у політичній площині, а більшою мірою в межах адміністративно-правових засад взаємодії громадськості та правоохоронних органів. Адже приклад України й багатьох інших держав демонструє, що важливість політичної складової безумовно відіграє важливу роль в організації взаємодії правоохоронних органів із суб'єктами громадського контролю, проте відповідний політичний аспект організації й функціонування громадського контролю зазвичай має важливе значення на рівні центральних органів. Натомість, якщо вести мову про громадський контроль на рівні місцевих правоохоронних органів, який полягає у взаємодії з конкретними працівниками правоохоронних органів з приводу конкретного об'єкта контролю, яким можуть бути можливі факти корупції, неефективної діяльності, розслідування конкретної резонансної справи, в даному випадку набагато вагомішу роль відіграють ті адміністративно-правові засади, на яких базується інструментарій реалізації громадського контролю.

⁶⁷⁸ Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович; Запорізь. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 18 с.

Розглянемо досвід окремих інститутів громадського контролю у розрізі різних зарубіжних держав, досвід яких є надзвичайно актуальним для запозичення в Україні. Розробки у цьому напрямі здійснювали безліч науковців, однак більшість із них є певною мірою фрагментарною.

Так, цікавим є досвід **Республіки Польща**, який дає можливість встановити розвиток адміністративно-правових засад взаємодії між громадянами та органами державної влади.

О. О. Григорян, розкриваючи програму “Приязна адміністрація”, що реалізується з 2000 р. у Польщі, а її впровадження аналізувалося М. І. Лахиною [679, с. 31–35], наводить як приклад низку організаційно-правових заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив доступнішою інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо [680, с. 3]. Органи поліції, зокрема Міністерство внутрішніх справ Польщі, беруть участь у заходах із реалізації цієї програми, адже поліція та її управління — не лише

⁶⁷⁹ *Лахижа М. І.* Реалізація програми “Приязна адміністрація” та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М. Лахижа, О. Черчатий // Вісн. держ. служби України. — 2007. — № 3. — С. 31–35.

⁶⁸⁰ *Григорян О. О.* Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, місцевого самоврядування в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) / О. О. Григорян [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>

силовий орган, а й сервісний. При цьому, ведучи мову про сервіс, йдеться не лише про виконання правоохоронної функції й забезпечення безпеки громадян, але також про надання різноманітних адміністративних послуг, що пов'язані з правоохоронною діяльністю, а їх надання належить до компетенції правоохоронних органів.

Таким чином, реалізація Програми, про яку йдеться, лежить здебільшого в межах інформаційного забезпечення відкритості публічної адміністрації, у тому числі правоохоронних органів. Так, із досліджень М. І. Лахижі та О. О. Григорян випливає, що постійним напрямом роботи органів влади Польщі стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи. У межах програми “Приязна адміністрація” оцінюються дії адміністрації, спрямовані на вдосконалення послуг, що ними надаються. Таким чином, проекти, що реалізуються польською владою, ініціюють зміни в адміністраціях, особливо щодо поширення досвіду відкритості дій, та надають громадянам інформацію про найважливіші процедури адміністративних органів, спрямованість послуг, документи, оплату [681; 682, с. 3–4]. Наведене вказує, що забезпечення відкритості у Республіці Польща, як і в Україні, знаходиться на належному рівні. Однак, стосовно правоохоронної діяльності, така відкритість, вочевидь, буде обмеженою в інтересах нерозголошення тих даних, що можуть зашкодити або ж самій такій діяльності, або правам третіх осіб. У будь-якому випадку слід

⁶⁸¹ *Лахижа М. І.* Реалізація програми “Приязна адміністрація” та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М. Лахижа, О. Черчатий // Вісн. держ. служби України. — 2007. — № 3. — С. 31–35.

⁶⁸² *Григорян О. О.* Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, місцевого самоврядування в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) / О. О. Григорян [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>

підкреслити, що відкритість правоохоронного органу у правоохоронних та адміністративних питаннях (переведення на посаду, управління, державні закупівлі тощо) є необхідною передумовою, без якої громадський контроль не матиме належних засобів для того, щоб ефективно функціонувати. Саме тому ми звернули увагу насамперед на інформаційну складову адміністративних засад функціонування публічної адміністрації загалом та правоохоронних органів зокрема.

Аналізуючи інститути, що забезпечують громадський контроль у Польщі, слід відзначити законодавчі інститути взаємодії органів поліції Республіки з громадськістю, зокрема щодо організації громадських інституціоналізованих громадських дружин самооборони. Хоча кінцевою метою цих дружин є сприяння правоохоронним органам в утвердженні правопорядку, однак останні також можуть виконувати функцію контролю. Ця функція проявляється в забезпеченні участі громадських дружин у діяльності поліції, що збільшує її відкритість, а також у встановленні ефективного взаємозв'язку поліції, громадських організацій та органів місцевого самоврядування, у тому числі органів самоорганізації населення.

Відповідно до законодавства Польщі інституціоналізовані громадські дружини можуть утворюватися у формі громадських організацій або ж діяти на підставі актів органів місцевого самоврядування [683]. Зокрема, у Законі Польщі “Про організації” у ст. 45 зазначено, що особи, які планують здійснювати діяльність, пов'язану з охороною публічного порядку, зобов'язані узгодити умови такої діяльності з міністром внутрішніх справ, або ж із уповноваженими міністром органами [684]. Також законодавство Польщі містить положення, відпо-

⁶⁸³ *Stráže obywatelskie* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/straze_obywatelskie.pdf

⁶⁸⁴ *Prawo o stowarzyszeniach: Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r.* // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890200104>

відно до якого впроваджується орган, що здійснює нагляд за діяльністю організацій, яким є відповідний староста, що здійснює функції у місці знаходження організації. Наявність статусу організації (юридичної особи) дає змогу учасникам громадського формування співпрацювати в цьому напрямі з органами місцевої влади й органами місцевого самоврядування, а також з органами правопорядку. У законодавстві чітко визначено співпрацю із громадськими організаціями як обов'язок, а не право органів державної влади. Зокрема, йдеться про органи гміни, як адміністративно-територіальної одиниці, (ст. 8 ч. 1 п. 19 Закону Республіки Польща “Про самоврядування в гмінах” [685]), повіту (ст. 4 ч. 1 п. 22 Закону Республіки Польща “Про самоврядування у повітах” [686]), поліції (ст. 1 ч. 1 п. 3 Закону Республіки Польща “Про поліцію” [687]), а також органів муніципальної охорони (ст. 11 п. 8 Закону Республіки Польща “Про дружинників в гмінах” [688]) та ін.

Відповідно, потрібно зазначити, що адміністративно-правові засади організації та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю у Республіки Польща побудовано на принципах взаємних прав і обов'язків у адміністративних правовідносинах та вимог щодо формальної взаємодії. Таким чином, громадський контроль у цій державі набуває більш інституціоналізованого рівня як на рівні центрального апарату правоохоронних органів, так і на рівні відповідних місцевих адміністративно-територіальних одиниць.

⁶⁸⁵ *O samorządzie gminnym*: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19900160095>

⁶⁸⁶ *O samorządzie powiatowym*: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19980910578>

⁶⁸⁷ *O Policji*: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19900300179>

⁶⁸⁸ *O strażach gminnych*: Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19971230779>

Також слід зазначити, що законодавство Республіки Польща, крім поліції, встановлює ще й інститут дружинників у гмінах. При цьому, його не слід плутати із дружинниками громадських формувань — останні по суті є службовцями гмін як органів місцевого самоврядування, і в українській правовій мові їх можна було б визначити як муніципальну поліцію.

Так, правові засади взаємодії громадськості з правоохоронними органами, що робить їхню діяльність відкритою та підпорядкованою громадськості, встановлені у спеціальному законодавстві Польщі. Так, відповідно до ст. 1 ч. 2 п. 3 Закону Республіки Польща “Про поліцію” до основних завдань поліції належать, зокрема, ініціювання й організація діяльності щодо запобігання злочинності і правопорушенням та іншим криміногенним явищам, взаємодіючи з державними органами влади, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями [689]. Натомість, відповідно до ст. 11 п. 8 Закону Республіки Польща “Про дружинників у гмінах” до основних завдань дружин у гмінах належить інформування місцевої громади про стан і характер небезпеки, а також ініціювання та участь у діяльності щодо запобігання злочинності і правопорушенням та іншим криміногенним явищам, взаємодіючи при цьому з державними органами влади, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями [690]. Така співпраця органів поліції та правоохоронних органів гмін може стосуватися навчання, спільного патрулювання, взаємозв’язку з дільничним, обміну інформацією і спостереженнями про події або ж порушення, встановлення безпосереднього взаємозв’язку громадського патруля зі службовцями найближчого комісаріату поліції чи відділу дружин у гмінах або ж містах, опублікування та ознайомлення з відомостями, які стосуються запобігання злочинності, тощо. Допомога поліції у підготовці громадських дружинників

⁶⁸⁹ *O Policji*: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900300179>

⁶⁹⁰ Там само.

повинна особливо стосуватися повноважень, засад і форм діяльності таких дружин. Проте органи поліції не повинні витрачати кошти на підготовку й організацію функціонування громадських дружин. Будь-яка організація громадських дружин органами місцевого самоврядування Польщі повинна бути узгодженою із відповідними органами та службовими особами місцевої поліції [691].

З наведеного можемо зробити висновок, що інституціоналізація та правове регулювання взаємодії громадських організацій із правоохоронними органами, у тому числі з приводу охорони правопорядку, роблять діяльність поліції більш публічною та встановлюють основи для інформаційної й політичної взаємодії правоохоронних органів з місцевою владою та представниками громадськості, зокрема з тими, що є офіційними чи неінституціоналізованими суб'єктами громадського контролю. Особливе позитивне значення, на нашу думку, має визначення на рівні адміністративного законодавства Польщі щодо взаємодії поліції та інших правоохоронних органів як ключових завдань цих органів. Таким чином, якщо суб'єкти громадського контролю вважатимуть організацію та функціонування системи громадського контролю неефективними, винних у цьому посадових осіб може бути притягнуто до відповідальності, зокрема, звільнено за неналежну організацію взаємодії правоохоронних органів з громадськістю.

Очевидно, наведене у сукупності створює сприятливе адміністративно-правове поле й визначає позитивні засади організації й функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю у Польщі. Це, у свою чергу, сприяє збільшенню довіри громадян до правоохоронної системи у цілому й подоланню корупційованих та інших ризиків. Тому вважаємо, що досвід Польщі з приводу адміністративно-правового регулювання стосовно інституціоналізації громад-

⁶⁹¹ *Straze obywatelskie* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/straze_obywatelskie.pdf

ських організацій, які сприяють правоохоронним органам у їхній діяльності, вартий бути запозиченим в Україні.

Таким чином, можемо зробити такі висновки щодо досвіду Польщі у встановленні адміністративно-правових засад безпосередньо чи опосередковано щодо організацій та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю:

- 1) законодавство Польщі передбачає як права щодо громадських формувань з охорони громадського порядку, так і покладає на них виконання адміністративних обов'язків;
- 2) відповідні громадські організації, що реалізують функції охорони громадського порядку, мають більший доступ до інформації, відповідно, самостійно здійснюють або ж сприяють у здійсненні громадського контролю іншими суб'єктами громадського суспільства, у тому числі шляхом співпраці з відповідними органами місцевого самоврядування;
- 3) співпраця з громадськими організаціями, що здійснюють контроль за діяльністю правоохоронних органів, та взаємодія з ними визначені як обов'язкове завдання таких органів;
- 4) значна роль у визначенні адміністративно-правових засад громадського контролю у Польщі належить регулюванню питання публічності й доступу до інформації, двосторонньому обміну інформацією між правоохоронними органами та суб'єктами громадського контролю, забезпеченні встановлення двосторонньої взаємодії у цій сфері.

Цікавим також є досвід Болгарії в розвитку, організації й адмініструванні правових інституцій, що сприяли формуванню й становленню основ громадського контролю в адміністративних правовідносинах. При цьому, розвиток громадського контролю за правоохоронною діяльністю у цій державі нерозривно пов'язаний із шляхом розвитку публічної адміністрації загалом з упровадженням до неї передових практик взаємодії з громадянами.

М. І. Лахижа вважає, що саме дослідження досвіду динаміки розвитку публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства у східноєвропейських державах на шляху інтеграції з ЄС є корисним для України. З цього приводу зазначимо, що громадський контроль за правоохоронною діяльністю нерозривно пов'язаний з відповідними загальними адміністративно-правовими інститутами громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, а саме: досвід Болгарії у цьому напрямі, який наводить й аналізує М. І. Лахижа, є цікавим до обговорення.

Вважається, що розвиток у Болгарії інститутів взаємодії з органами публічної адміністрації та стратегії такого розвитку зумовило прийняття Стратегії створення сучасної адміністративної системи [⁶⁹²], у якій визначено конкретні заходи, які слід здійснювати задля зміни підходів до організації й взаємодії публічної адміністрації й громадян, зокрема щодо здійснення відповідного громадського контролю.

М. І. Лахижа зазначає, що конкретні результати відповідної Стратегії, що була реалізована у Болгарії, полягають у такому: 1) запроваджено адміністративну модель, що розмежовувала функції ланок управління, зокрема стосовно стратегічного планування та взаємодії з громадянами; 2) утверджено роль місцевих органів влади та можливості реалізації місцевої політики (у тому числі у правоохоронній сфері); 3) гарантовано політичний нейтралітет державних службовців, неупередженість, їх зайнятість; 4) урегульовано розвиток адміністрації, що ґрунтується на принципах демократичних відносин у суспільстві; 5) зміцнено ефективність інформаційної політики, що посилює прозорість діяльності адміністрації та зміцнило її зв'язки з громадянами [⁶⁹³, с. 178].

⁶⁹² *Манлиев Г.* От реформа към модернизация на административна система / Г. Манлиев [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.becsa.org/start_bg.php?id=BE2003_16

⁶⁹³ *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: [монографія] / М. І. Лахижа. — Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. — 289 с.

Стосовно адміністративного регулювання громадського контролю за результатами реалізації Стратегії у Болгарії було прийнято низку законів, серед яких Закони “Про адміністрацію”, “Про державних службовців”, “Про доступ до суспільної інформації”, “Про державні закупівлі” та інші нормативно-правові акти. Усі наведені акти зумовили встановлення основних адміністративно-правових засад функціонування громадського контролю у цій державі, адже без відповідних інститутів в адміністративному праві держави громадський контроль як у сфері правоохоронної діяльності, так і в будь-якій іншій сфері функціонування державних органів буде обмеженим та й неможливим. Це впливає з доведеного факту, що інституціоналізація громадського контролю, особливо щодо засобів такого контролю, є передумовою для реалізації цього суспільно-правового явища.

У майбутньому на шляху до інтеграції в ЄС, продовжує М. І. Лахижа, у Болгарії було прийнято “Стратегію модернізації державної адміністрації — від приєднання до інтеграції: 2003–2006 рр.”. Основною метою цієї Стратегії було: 1) створення стабільної, прозорої та ефективної адміністрації; 2) реалізація зобов’язань, що пов’язувалися із майбутнім членством в ЄС; 3) можливості освоєння структурних фондів ЄС. Тож ключовими акцентами в організації й адміністративно-правовому регулюванні публічної адміністрації було зміцнення інституційної спроможності, децентралізація повноважень, якість надання адміністративних послуг та громадський контроль за управлінською й сервісною діяльністю держави [694, с. 178–179]. Усе це сприяє розвитку функціонування публічної адміністрації загалом. Проте однією із найпроблемніших сфер у державах, що знаходились під радянським впливом, було приведення правоохоронної діяльності до загальносвітових стан-

⁶⁹⁴ *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: [монографія] / М. І. Лахижа. — Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. — 289 с.

дартів поваги до прав людини й громадянина, ефективності й захисту. Саме тому пройдений шлях реформ східноєвропейських держав до євроінтеграції є надзвичайно важливим для України щодо оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Проаналізувавши формування досвіду Болгарії й інших держав, зробимо такі висновки:

- 1) децентралізація повноважень та взаємодія правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування підвищують зацікавленість громадян до вирішення тих проблем правоохоронної системи, що існують у їхній місцевості. При цьому, для розвитку громадського контролю на місцевому рівні в органів місцевої влади повинні також бути наявні адміністративні повноваження щодо контролю й часткового імперативного впливу на правоохоронну систему;
- 2) також виправданий позитивним результатом у Болгарії буде досвід регулювання адміністративно-правових засад спеціалізації відділів органів публічної адміністрації та виокремлення в окремі функціональні одиниці тих структурних підрозділів, що забезпечують зв'язок із громадськістю та ЗМІ.

Аналізуючи зарубіжний досвід адміністративно-правових засад реалізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю, не можна не згадати позитивний досвід Грузії, яка відносно недавно здійснила успішні реформи, забезпечивши тим самим ефективність й відкритість правоохоронної системи, над якою встановлено громадський контроль. Разом з державами Балтії Грузію можна без перебільшення назвати однією з Держав-першопрохідців у сфері забезпечення демократичних принципів побудови діяльності публічної адміністрації й правоохоронних органів загалом.

Цікавою розлогою ідеєю було створення радіоцентру в Міністерстві внутрішніх справ Грузії. Це створює додатковий канал інформаційного зв'язку між суб'єктами громадського

контролю й самими правоохоронними органами, при цьому насамперед йдеться про суб'єктів неінституціоналізованого контролю. Як слушно зазначає С. Є. Гула, на відміну від звичайної служби “02”, оператори якої тільки приймають повідомлення про пригоди та злочини, радіоцентр надає різносторонню консультативну допомогу громадянам, виступаючи службою допомоги суспільству. Зазначене дає можливість здійснювати ефективну профілактику злочинності, запобігати іншим правопорушенням. Оператор не просто приймає повідомлення, а підтримує постійний зв'язок з абонентом, надаючи своєчасні поради і узгоджуючи дії громадянина з діями співробітників поліції [695, с. 23]. Вважаємо, що такий захід є одним із найбільш вдалих прикладів належної реалізації адміністративного законодавства, яке передбачає реалізацію принципу гласності й підлягання громадському контролю органів, що здійснюють правоохоронну діяльність. У цьому випадку йдеться про організаційний аспект реалізації адміністративного законодавства щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Однак ми переконані, що передумовою таких організаційних заходів є належне визначення на рівні адміністративного законодавства основних засад і принципів функціонування громадського контролю у цій сфері.

Стосовно запозичення наведеного досвіду в Україні, перше, умови Грузії (незначна площа держави) роблять запровадження такої новели менш затратним, зокрема і щодо затрат на популяризацію; по-друге, в Україні вже наявні канали зв'язку органів МВС із громадськістю, які мають ознаки ЗМІ, а також окремі інформаційно-просвітницькі проекти для широкої аудиторії. Однак останні не повною мірою базуються на основних засадах функціонування моделі грузинського радіоцентру. Тому в умовах України реалізація таких проектів потребує відмінного підходу.

⁶⁹⁵ Гула С. Є. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах / С. Є. Гула // Юрид. Україна. — 2014. — № 1. — С. 20–24.

Також С. М. Кушнір звертає увагу на те, що важливу роль у забезпеченні громадського контролю відіграло масштабне матеріально-технічне переоснащення поліції Грузії. Встановлення відеокамер спостереження на більшості вулиць та перехресть дало змогу здійснювати цілодобовий моніторинг та фіксування правопорушень у відеозаписах, що зберігаються на серверах спеціальної служби МВС Грузії. Правопорушник, який не визнає свою провину у правопорушенні, може зайти на офіційний веб-сайт МВС Грузії [696] та подивитися відеозйомку свого правопорушення. Це ж, у свою чергу, впливає і на самого поліцейського, який під час здійснення процесуальних дій розуміє, що також знаходиться в полі дії відеокамери, і всі його дії фіксуються на відомчому сервері [697, с. 226]. Тож зазначимо, що організаційно-правові засади громадського контролю, які запроваджені у Грузії, не лише надають широкий інструментарій для реалізації такого контролю окремими громадянами та інститутами громадянського суспільства, а й створюють підґрунтя для використання технологічних рішень у цьому процесі, певним чином автоматизуючи відповідний громадський контроль.

В. В. Чумак слушно зазначає, що одним з основних принципів діяльності поліції є принцип прозорості. Він полягає у тому, що поліція зобов'язана надавати публічну інформацію про свою діяльність державним органам, громадським організаціям і зацікавленим особам у порядку, встановленому законодавством Грузії. Також, зазначає науковець, поліція зобов'язана своєчасно надавати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості й засобам масової інформації без розголошення інформації, що містить державну, професійну, комерційну таємницю, персональних даних і матеріалів

⁶⁹⁶ *Reforms at the Ministry of Internal Affairs* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.police.ge/index.php?m=196>

⁶⁹⁷ *Кушнір С. М.* Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів державної влади та можливості його впровадження в Україні / С. М. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету. — 2011. — № 2. — С. 219–226.

слідства, крім випадків, передбачених законом. Поліція обробляє персональні дані відповідно до законодавства Грузії про охорону персональних даних, якщо цим Законом не встановлено інше [698, с. 96]. У цьому випадку слід зауважити, що такий принцип є однією з ключових адміністративно-правових засад організації й функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Проаналізувавши зарубіжний досвід Грузії, виокремимо такі пропозиції щодо його запозичення в Україні:

- 1) врахувавши досвід Грузії щодо функціонування радіоцентру, пропонуємо розвивати вже наявні в українському МВС канали масового інформаційного зв'язку, запровадити для експерименту публічний онлайн-радіотелецентр, де будь-який громадянин зможе отримати консультацію з приводу ситуації, пов'язаної з діяльністю правоохоронних органів, а іншим громадянам така консультація буде доступна у формі онлайн-радіоканалу та подальшого перегляду;
- 2) у разі успіху проекту, про який зазначено, та набрання ним популярності пропонуємо розпочати практику впровадження радіоцентрів у великих містах України;
- 3) запровадити використання високих стандартів до програмного забезпечення та технологічних рішень щодо здійснення громадського контролю за правоохоронними органами.

Також слід звернути увагу на засади організації й функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Естонії, узагальнені основи якої розкривав В. В. Чумак [699, с. 150–151].

⁶⁹⁸ Чумак В. В. Принципи діяльності поліції Грузії: адміністративно-правовий аспект / В. В. Чумак // Наук. вісн. Міжнародного гуманітарного університету. — 2015. — № 15. — Т. 1. — С. 95–97. — (Серія: Юриспруденція).

⁶⁹⁹ Чумак В. В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні / В. В. Чумак // Право і безпека. — 2014. — № 4 (55). — С. 149–154.

Основним драйвером удосконалення взаємодії громадян Естонії з органами влади можна вважати високий та швидкий на той момент рівень забезпечення громадян Естонії доступом до мережі Інтернет. Це зумовило використання засобу як взаємодії громадян цієї держави з правоохоронними органами з використанням мережі. У 2005 р. в Естонії стартував проект “Електронна поліція”. Основним завданням проекту було надання працівникам поліції можливості виконувати свою роботу незалежно від їх місцезнаходження. В. В. Чумак резюмує, що сьогодні поліція Естонії повністю відповідає європейській моделі, у тому числі базовим принципам останньої: поліція за своєю природою є організацією, що обслуговує [700, с. 150–151]. Така повна комп’ютеризація працівників поліції зумовила широкий спектр можливостей для інформаційного обміну між працівниками правоохоронних органів та громадянами з приводу реалізації правовідносин щодо громадського контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів.

Крім того, слід звернути увагу, що стосовно протидії корупції, неефективності та незаконних дій, які перевіряються громадськими контролерами, адміністративно-правове регулювання в Естонії базується не лише на самій можливості громадян здійснювати такий контроль апріорі — така можливість у сучасних державах надається апріорі. Йдеться передусім про підхід, відповідно до якого зменшується рівень ризиків вчинення корупційних чи інших протиправних дій працівниками правоохоронних органів. Так, в Естонії запроваджено і діє принцип відсутності привілеїв, відповідно до якого в естонських поліцейських немає службових квартир, відомчих пансіонатів, лікарень та інших установ, немає соціальних пільг. Однак відсутність таких гарантій компенсується гідним рівнем заробітної плати. Крім цього, В. В. Чумак, позиція якого

⁷⁰⁰ Чумак В. В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні / В. В. Чумак // Право і безпека. — 2014. — № 4 (55). — С. 149–154.

аналізується у даному випадку, зазначає, що в Естонії діє засада “рівень довіри понад усе”. Відповідно до неї головний критерій оцінки роботи поліції — рівень довіри населення. Саме з цим пов’язаний високий ступінь інформаційної відкритості поліції. На сайті департаменту поліції Естонії громадяни можуть знайти всю інформацію про структуру та діяльність поліції, зробити запити, відстежити стадії розгляду кримінальної або адміністративної справи. Запровадження такої системної реформи було дуже складною справою, але результати перевершили всі очікування. На сьогодні естонська поліція вважається однією з найбільш зразкових у Європі [701, с. 150–151].

Підсумовуючи узагальнений досвід адміністративно-правових засад організації й функціонування громадського контролю в Естонії, слід підкреслити, що безумовно підхід цієї держави слід екстраполювати у діяльність усієї правоохоронної системи України щодо використання мережевих електронних ресурсів у діяльності правоохоронних органів та їх інформаційної відкритості, що робить модель громадського контролю у цій державі належним прикладом для наслідування. Тому актуальними є подальші технологічні, організаційні й правові напрацювання щодо практичного запровадження даного досвіду Естонії в Україні.

Враховуючи наведене, зарубіжний досвід адміністративно-правових засад організації й функціонування громадського контролю за правоохоронними органами містить низку аспектів, практичне запровадження яких матиме позитивний ефект на діяльність правоохоронної системи України.

Оскільки у законодавстві нашої держави вже наявна значна кількість положень, які не відстають за якістю, а то й перевершують законодавство, вважаємо, що акцентувати увагу потрібно на організаційних питаннях, а також на реалізації вже

⁷⁰¹ Чумак В. В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні / В. В. Чумак // Право і безпека. — 2014. — № 4 (55). — С. 149–154.

наявних законодавчих положень шляхом підзаконного правового регулювання й вироблення практики застосування норм адміністративного права правоохоронними органами у сфері, яка стосується організації й функціонування громадського контролю.

Отже, хоча інституційна основа для функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні уже утворена, однак все ще залишаються напрями вивчення й запозичення позитивного зарубіжного досвіду в наведеній сфері.

1. Контроль у сфері державного управління — одна з головних функцій державного управління (заклучна стадія управлінського процесу), яка виступає системою прав, обов'язків та дій уповноважених органів та їх посадових осіб зі спостереження, перевірки та аналізу дотримання суб'єктом управління прийнятих владних рішень або оцінювання здійснених керованим суб'єктом операцій щодо дотримання інтересів суб'єкта, що здійснює керівництво, або виявлення та попередження помилок та недоліків у роботі учасників управління з метою їх подальшого виправлення та усунення.

2. Відмінними характеристиками категорій нагляду і контролю у сфері державного управління є: 1) існування похідного характеру нагляду стосовно контролю у сфері державного управління; 2) можливість органів, що здійснюють контролюючу функцію, на відміну від установ, які провадять нагляд, здійснювати не лише перевірочну, спостережну діяльність, а й втручатися в господарську та оперативну сферу функціонування підконтрольних організаційних структур; 3) різноманітність суб'єктного складу досліджуваних категорій.

Основні риси контролю у сфері державного управління: 1) контроль є однією з найважливіших функцій державного управління; 2) провадження контролю здійснюється усіма суб'єктами державного управління, тобто державними та недержавними (громадськими) організаціями, в межах приписів, що визначають сферу їх функціонування; 3) постійний та попереджувачий (превентивний) характер контролю у сфері державного управління; 4) наявність специфічної мети та завдань контролю; 5) можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного суб'єкта в разі виявлення правопорушення (вказана ознака є ключовою в розрізненні категорій контролю та нагляду у сфері державного управління); 6) взаємозв'язок та взаємопов'язаність контролю як функції з іншими існуючими напрямками державного

управління; 7) контроль здійснюється в чітко встановленій формі у вигляді ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень та рейдів (планових та позапланових).

3. Основними етапами розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю є: 1) XVII — початок XIX ст. — період становлення інституту віче як первісного елементу громадського контролю, що складав вищий орган народного самоврядування та суду, рішення якого мали загальнообов'язковий характер та функціонування земського собору, який представляв собою орган, утворений з простого народу для забезпечення волі населення серед публічних інститутів; 2) період від 1917 по 1932 р. — характеризується формуванням громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Відбувається формування робітничо-селянської міліції, проведення систематичних звітів правоохоронців перед робітничим класом і створення товариств сприяння міліції, які функціонували виключно на добровільних засадах, надавали значну допомогу правоохоронцям у попередженні та боротьбі зі злочинністю та підтримували громадський порядок у містах; 3) 1932–1941 рр. — відбулося перетворення товариств сприяння міліції в бригади сприяння, які діяли при органах робітничо-селянської міліції, та надання такій громадській організації широкого кола повноважень, значне збільшення кількості громадян, які брали участь у боротьбі зі злочинністю; 4) 1941–1945 рр. — добровільна форма участі громадськості у підтримці правопорядку змінюється трудовою повинністю, яка у примусовому порядку змушує населення виконувати функції правоохоронних органів на місцях; 5) 1946–1961 рр. — даний етап характеризується стрімким розвитком громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів через значне збільшення кількості бригад сприяння міліції, створення груп охорони та розвитку інституту звітування правоохоронців перед населенням; 6) 1961–1991 рр. — відбувається розквіт участі громадськості у забезпеченні правопорядку на місцях.

Створюються громадські суди, до компетенції яких входить визначене законодавством коло правовідносин та справ. Починає функціонувати добровільна народна дружина, яка визначалась як громадська, добровільна організація, яка допомагала правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю та встановленням безпечного громадського суспільства. Важливим етапом стало створення прес-бюро, діяльність якого зумовлювалась, по-перше, профілактичною функцією охорони правопорядку, а по-друге, підняттям авторитету діяльності правоохоронних органів; 7) 1991–1999 рр. — період, який характеризується розвитком злочинності у державі та повним занепадом громадського контролю за правоохоронною діяльністю, причиною якого була відсутність законодавчого регулювання даної діяльності та ініціативи органів внутрішніх справ з відновлення або створення нових громадських організацій та формувань для забезпечення громадської безпеки і профілактики злочинності; 8) 1999 р. і до сьогодення — відбулося відновлення роботи добровільної народної дружини та громадських пунктів правопорядку на місцях і прийняття Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, що відновлює участь громадськості у забезпеченні правопорядку на місцях. Активне реформування правоохоронної системи.

4. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю — це діяльність індивідуальних (громадяни) та колективних (громадські об’єднання, організації) суб’єктів громадського контролю зі спостереження та аналізу відповідності функціонування правоохоронних органів вимогам нормативного регулювання і покладених на них функцій, завдань та повноважень щодо забезпечення правопорядку в суспільстві, а також з припинення чи подолання виявлених недоліків, помилок і правопорушень у ході здійснення правоохоронної функції підконтрольними структурами.

5. Завданнями громадського контролю за правоохоронною діяльністю є: 1) організація розгляду заяв, скарг, пропозицій

громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю внаслідок порушення їхніх прав, свобод та інтересів органами, що здійснюють правоохоронну діяльність; 2) допомога у недопущенні або усуненні раніше виявлених правопорушень норм Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни підконтрольними об'єктами громадського контролю (правоохоронними структурами) всіма можливими законними методами та способами; 3) з'ясування суспільного ставлення до здійснюваної правоохоронної діяльності відповідними структурами та надання на базі отриманої інформації пропозицій з удосконалення ефективності функціонування правоохоронної системи в цілому; 4) сприяння підвищенню правової освіти в суспільстві та правосвідомості серед населення; 5) виявлення недоліків, зокрема їх причин та умов, у роботі посадових осіб правоохоронних органів та застосування припиняючих заходів для їх подолання (притягнення винних осіб до юридичної відповідальності), пошук превентивних заходів усунення вказаних дефектів у майбутньому; 6) сприяння інформуванню населення, тобто донесення необхідної та об'єктивної інформації про діяльність відповідних правоохоронних структур; 7) пошук та застосування корисного зарубіжного досвіду функціонування схожих підконтрольних суб'єктів (правоохоронних органів) тощо.

6. Найважливіші риси громадського контролю за правоохоронною діяльністю: 1) громадський контроль здійснюється специфічними суб'єктами: як індивідуальними (громадяни), так і колективними (громадські об'єднання, організації тощо); 2) суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; 3) рішення суб'єктів громадського контролю носять, як правило, рекомендаційний характер та мають здебільшого профілактичне спрямування; 4) громадський контроль стосується фактично всіх напрямів діяльності правоохоронних органів у державі; 5) суб'єкти громадського контролю не мають права втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури (правоохоронні органи); 6) громад-

ський контроль є засобом запобігання порушень правоохоронних органів за допомогою засобів суспільного впливу (наприклад, громадські ради, мобільні громадські групи тощо); 7) громадський контроль за правоохоронною діяльністю має специфічні завдання та мету.

7. Відмінність парламентського та громадського контролю:

- 1) різний суб'єктний склад контролюючої діяльності за правоохоронними структурами;
- 2) правовий характер контролю (обов'язковий характер — для парламентського контролю, диспозитивний характер — для громадського контролю);
- 3) специфічний характер результатів контролю (обов'язковість рішень Верховної Ради України та рекомендаційний характер актів громадськості);
- 4) наявність правової можливості суб'єктів контролю втручатися в діяльність підконтрольної структури (наявність вказаної особливості у представників парламентського контролю та його правова відсутність у суб'єктів громадського контролю);
- 5) як на рівні парламентського, так і на рівні громадського контролю контролююча діяльність здійснюється в опосередкованій формі, тобто вплив здійснюється через певні державні органи.

8. Президентський та громадський контроль відрізняються за такими особливостями:

- 1) різняться суб'єкти досліджуваних видів контролю (для президентського контролю — Президент України безпосередньо та відповідні уповноважені допоміжні структури; для громадського контролю — громадяни та громадські організації);
- 2) наявність детальної законодавчої регламентації контролюючої діяльності Президента України за функціонуванням правоохоронних структур на відміну від громадського відповідника;
- 3) специфічний характер рішень досліджуваних суб'єктів за результатами контролюючої діяльності (обов'язковий характер оформлення рішень президентського контролю; рекомендаційний характер актів суб'єктів громадського контролю).

9. Відмінність контролю громадськості та контролю з боку органів виконавчої влади виявляється за такими озна-

ками: 1) унікальний суб'єктний склад таких видів контролю; 2) контроль органів виконавчої влади містить чітко виражений предметний характер функціонування; 3) можливість втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, зокрема правоохоронних структур (наявність вказаної особливості в суб'єктів контролю з боку органів виконавчої влади; відсутність даної ознаки у представників громадського контролю); 4) характер рішень вказаних суб'єктів за результатами здійснення контролюючої функції за правоохоронними органами (обов'язковий характер оформлення рішень суб'єктів контролю з боку органів виконавчої влади; рекомендаційний характер актів суб'єктів громадського контролю); 5) відповідно до законодавства правоохоронні структури є органами виконавчої влади, тому вони одночасно можуть бути і суб'єктами, і об'єктами контролюючої діяльності, оскільки наділені повноваженнями взаємного контролю одне одного.

10. Необхідність розрізнення категорій громадського та самоврядного контролю зумовлюється такими критеріями: 1) відмінний суб'єктний склад означених видів контролю; 2) наділення органів місцевого самоврядування установчими функціями з питань функціонування правоохоронних структур; 3) специфічний характер управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності; 4) як суб'єкти громадського, так і суб'єкти самоврядного контролю позбавлені на законодавчому рівні юридичної можливості втручання в оперативну, розшукову та слідчу діяльність підконтрольного об'єкта (в даній ситуації — правоохоронних структур).

11. Відмінність громадського та судового контролю виявляється у таких особливостях: 1) відмінний суб'єктний склад досліджуваних видів контролю; 2) судовий контроль за своїм спрямуванням здійснюється не систематично, не повсякденно на відміну від інших видів контролю (зокрема, громадського контролю); 3) пасивність судового контролю на відміну від активного здійснення контролю з боку громадськості; 4) судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів може

бути прямим або непрямым, тоді як громадський контроль характеризується лише опосередкованим впливом на правоохоронні структури.

12. Механізм громадського контролю — це система передбачених нормами права засобів, методів та прийомів, які спрямовані на забезпечення законності у сфері державного управління, реалізації та захисту прав і свобод громадян шляхом активного спостереження суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

13. Механізм правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю — це взаємопов'язана та взаємоузгоджена сукупність правових засобів, які використовуються суб'єктами громадського контролю (як індивідуальними, так і колективними) під час здійснення перевірки за додержанням працівниками правоохоронних органів чинних законодавчих та підзаконних актів, законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, за допомогою дотримання законних прав та свобод людини під час застосування до них заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень. Звичайно, таке визначення не позбавлене недоліків і потребує подальшого дослідження та вдосконалення, однак його формулювання вже можна розцінювати як перший крок до оновлення та збагачення таких галузей правової науки, як загальна теорія права та адміністративне право.

14. Механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю притаманні такі риси: а) тісний зв'язок правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю як з державою, так і з громадськістю. Державою в особі її уповноважених органів, враховуючи закономірності розвитку і потреби суспільного життя, встановлюються загальні засади (принципи), цілі, завдання та межі, а також розробляються основні засоби такого виду правового регулювання шляхом прийняття низки зако-

нодавчих та інших нормативно-правових актів з відповідних питань. В той же час громадяни, на підставі норм, що містяться у прийнятих державою актах, засновують громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що безпосередньо беруть участь в організації і здійсненні правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю; б) системність природи механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, оскільки юридичні засоби, що становлять його основу (норми права, правовідносини, реалізація правових норм тощо), системно узгоджені та взаємопов'язані; в) цілеспрямованість і результативність застосування такого механізму правового регулювання, що досягаються завдяки широкому спектру існуючих правових засобів (громадські слухання та обговорення, громадські експертизи, наукові та соціологічні дослідження, діяльність незалежних ЗМІ); г) крім власне правового регулювання відносин, пов'язаних з проведенням громадського контролю за органами правопорядку, здійснюється також виховний, ціннісно-орієнтаційний, інформаційний та інтегруючий вплив на свідомість людей; г) механізм правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю відзначається тривалістю і стадійністю. У функціональному аспекті в механізмі правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю можна виокремити такі стадії: 1) стадія формування нормативно-правової основи правового регулювання; 2) стадія виникнення правових відносин; 3) стадія реалізації правових норм.

15. Юридичні гарантії громадського контролю — це система сукупність відображених у нормативно-правових актах, які приймаються уповноваженими на те державними органами, засобів, способів та умов, які регламентують та іншим чином забезпечують діяльність інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю) у сфері активного спостереження такими контролюючими суб'єктами за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування

щодо забезпечення реалізації законних прав та інтересів певних осіб, а також їх захисту і охорони.

16. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю необхідно розуміти як сукупність прав, обов'язків, законних інтересів громадян, організацій, що представляють їх інтереси, представників депутатів тощо, які гарантуються державою та здійснюються у сфері моніторингу та оцінки діяльності правоохоронних органів.

17. Мета суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю — сукупність послідовних дій, які реалізуються уповноваженими органами, що наділені правом громадського контролю за правоохоронною діяльністю та спрямовані на досягнення кінцевого результату, зокрема із забезпечення та захисту охоронюваних законом правовідносин, а також зі здійснення заходів щодо дотримання законності та дисципліни з боку органів, що виконують правоохоронну діяльність та реалізують правозахисну функцію.

18. Завданням суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю є комплекс законодавчо визначених заходів або процедур, які здійснюються уповноваженими суб'єктами громадського контролю за правоохоронною діяльністю для забезпечення стабільності під час виконання покладених обов'язків органами, що покликані реалізовувати правоохоронну діяльність та сприяти додержанню основоположних прав і свобод громадян.

19. Функції суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю — це напрями діяльності уповноважених суб'єктів з правового впливу на об'єкт такого контролю, а також сприяння взаємодії правоохоронних органів із громадськістю, включаючи громадян України, громадські організації та засоби масової інформації, з метою створення умов та контролю за додержанням основоположних прав і свобод людини та громадянина для відвернення їх порушень, а у разі порушення — відновлення відповідних прав.

20. До функцій суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю відносять: превентивну (профілактичну), функцію громадського моніторингу, інформаційну, контролюючу та ідеологічну.

21. Принципами громадського контролю за правоохоронною діяльністю є: 1) основні принципи: верховенства права; законності; гласності; відповідальності та прозорості діяльності контролюючих суб'єктів; 2) спеціальні принципи: незалежності; неупередженості; повноти та результативності; професійності та компетентності контролюючих осіб.

22. Адміністративні правовідносини з громадського контролю за правоохоронною діяльністю — врегульовані положеннями адміністративного права вольові відносини між громадянами та їх об'єднаннями, з одного боку, та правоохоронними органами — з другого, у яких правоохоронні органи виступають об'єктом контролю та реалізують свої повноваження (здебільшого юридичні обов'язки) на забезпечення реалізації прав та інтересів суб'єктів контролю з метою оптимізації правоохоронної діяльності.

23. Особливості адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю: 1) суб'єкт правоохоронної діяльності виступає підконтрольним об'єктом, а громадяни та їх об'єднання — контролюючими суб'єктами; 2) умовна підпорядкованість правоохоронних органів громадянам та їх об'єднанням у сфері та щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю; 3) предмет та підстави громадського контролю за правоохоронною діяльністю не має чітких меж; 4) адміністративні правовідносини щодо громадського контролю впливають із права громадян на участь в управлінні державними справами; 5) поєднання юридичних та політичних засобів, елементи яких опосередковуються у суто адміністративних правовідносинах; 6) предмет та підстави громадського контролю за правоохоронною діяльністю не має чітких меж; 7) обмеження предмета громадського контролю інтересами правоохоронної функції; 8) учасниками

правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю є особи, що прямо не зацікавлені у результаті розгляду конкретної справи.

24. Об'єктом адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю є зацікавленість та об'єктивна потреба громадян в ефективній та законній діяльності правоохоронної системи, яка забезпечуватиме правопорядок, щодо якого здійснюється відповідний контроль. У кожному випадку, якщо класифікувати правовідносини з громадського контролю в досліджуваній широкій сфері на менші елементи, можна буде виділити вузький об'єкт адміністративних правовідносин.

25. Змістом адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю будуть права та обов'язки, а також повноваження, які реалізуються суб'єктами громадського контролю та взаємно виконуються правоохоронними органами. Найістотніше впливають на особливості змісту адміністративних правовідносин склад суб'єктів громадського контролю, а також відповідні форми, у яких цей контроль здійснюється.

26. Адміністративні правовідносини у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю можна поділяти: 1) адміністративні правовідносини щодо розгляду звернень; 2) адміністративні правовідносини стосовно розгляду запитів на публічну інформацію; 3) адміністративні правовідносини з приводу інших форм взаємодії правоохоронних органів з громадянами та їх об'єднаннями; 4) адміністративні правовідносини з приводу оскарження рішень, дій та бездіяльності правоохоронних органів у процесі взаємодії з громадськістю з приводу громадського контролю; 5) адміністративні правовідносини щодо діяльності громадських рад при правоохоронних органах; 6) адміністративні правовідносини з приводу обговорення проектів нормативно-правових актів, актів управління індивідуальної дії, інших рішень, дій та бездіяльності; 7) адміністративні правовідносини стосовно оцінки громадськіс-

тю діяльності правоохоронних органів; 8) адміністративні правовідносини щодо реагування на результати громадського контролю; 9) адміністративні правовідносини з приводу будь-яких інших аспектів громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

27. Основними проблемами у сфері організації й функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні є: 1) організаційні проблеми забезпечення доступу до публічної інформації; 2) правові проблеми знаходження балансу між інтересом захисту й обмеженням доступу до публічної інформації у правоохоронних органах та суспільним інтересом в отриманні інформації; 3) проблеми організації прес-центрів правоохоронних органів; 4) проблеми організації взаємодії із ЗМІ, громадянами та інститутами громадянського суспільства; 5) проблеми відсутності стандартів у сфері оцінювання діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення громадського контролю; 6) проблеми, пов'язані з організацією роботи зі зверненнями громадян; 7) проблеми, пов'язані з організаційно-кадровим забезпеченням.

28. Основні заходи, які слід здійснювати для оптимізації громадського контролю за правоохоронною діяльністю: 1) розширити перелік оприлюднюваної інформації у мережі Інтернет; 2) відкрити доступ до внутрішньої статистики правоохоронних органів, яка може становити емпіричну основу для дослідження функціонування правоохоронної системи загалом; 3) розробити механізм юридично значущої участі громадян, зокрема членів громадських рад при правоохоронних органах, з приводу прийняття рішень; 4) розробити більш деталізоване положення, яке визначатиме основи обробки персональних даних у правоохоронних органах, а також затвердити методичні рекомендації щодо оприлюднення таких даних повною мірою або частково як таких, які становлять суспільний інтерес; 5) запровадити комплексну систему критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів, яка міститиме положення щодо оцінки ефективності сприяння громадському контролю

зокрема, а також основи для оцінювання діяльності працівників правоохоронних органів загалом; ці критерії повинні бути зручними для використання як для внутрішніх функціонерів правоохоронних органів, так і для громадян, що здійснюють громадський контроль за правоохоронною діяльністю; 6) запровадити інтерактивну карту звернень громадян до правоохоронних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А. М. Авторгов; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2008. — 17 с.
2. *Административное право Российской Федерации*: учеб. пособие / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. — М.: Зерцало, 2009. — Ч. 1. — 528 с.
3. *Административное право Украины*: учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. — Х.: Одиссей, 2004. — 880 с.
4. *Административное право Украины. Общая часть*: учеб. пособие / проф. Ю. П. Битяк, доц. Б. В. Зуй. — Х.: Одиссей, 1999. — 224 с.
5. *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ*. Загальна частина: підручник / [за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. — К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. — 177 с.
6. *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ*. Загальна частина: підручник / [за заг. ред. О. П. Рябченко]. — Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. — 256 с.
7. *Адміністративне право*: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х.: Право, 2010. — 624 с.
8. *Адміністративне право України*: [підручник]: в 2 т. / за ред. В. В. Галунька. — К.: ХМД, 2013. — Т. 1: Загальне адміністративне право. Академ. курс. — 393 с.
9. *Адміністративне право України*: [підручник] / за заг. ред. Т. О. Коломосьць. — К.: Істина, 2008. — 500 с.
10. *Адміністративне право України* / [Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін.]; під. ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2001. — 528 с.

11. *Адміністративне право України: навч. посіб.*: [у 2-х т.] / [Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.]; за заг. ред. В. В. Галунька. — Херсон: ХМТ, 2011. — Т. 1: Загальне адміністративне право. — 320 с.
12. *Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб.* / за заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2005. — 232 с.
13. *Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і ф-тів]* / за ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — 520 с.
14. *Адміністративне право України: посіб. для підготовки до іспитів* / Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. О. Терещук, В. К. Шкарупа. — К.: Паливода, 2001. — 194 с.
15. *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.* / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.). — К.: Юрид. думка, 2004. — Т. 1: Загальна частина. — 584 с.
16. *Акопов Л. В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика): монография* / Рост. гос. экон. акад. — Ростов н/Д, 1997. — 117 с.
17. *Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т.* / С. С. Алексеев. — Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. — Т. 1. — 396 с.
18. *Алексеев С. С. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы.* — М.: Юрид. лит., 1983. — 234 с.
19. *Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування* / О. М. Алтуніна // *Право і безпека.* — 2010. — № 4 (36). — С. 89–92.
20. *Алфьоров С. М. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства* / С. М. Алфьоров, С. С. Вітвіцький // *Бюлетень Мін-ва юстиції України.* — К.: Логос, 2014. — № 1. — С. 101–108.
21. *Англійсько-український словник термінів та понять з державного управління* / уклад. Г. Райт та ін.; пер. В. Івашко. — К.: Основи, 1996. — 128 с.

22. *Андреевский И. Е.* Русское государственное право. — СПб.; М., 1866. — Т. 1. — 458 с.
23. *Андріїв В. М.* Юридичні гарантії захисту трудових прав працівників [Електронний ресурс] / В. М. Андріїв // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 15–20. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_4.pdf
24. *Андрійко О. Ф.* Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість / О. Ф. Андрійко // Держ. контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Юрнаукацентр, 2000. — С. 13–18.
25. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К.: Наук. думка, 2004. — 301 с.
26. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О. Ф. Андрійко // Держ. контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрнаукацентр, 2000. — С. 10–13.
27. *Андрійко О. Ф.* Призначення і функції державного контролю / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / О. Ф. Андрійко; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 342–346.
28. *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — 22 с.
29. *Арабаджиев Д. Ю.* Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом / Д. Ю. Арабаджиев // Грані. — 2013. — № 9. — С. 128–133.
30. *Бандурка О. М.* Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О. М. Бандурка. — Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.
31. *Барабаш Ю. Г.* Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Г. Барабаш, К. Павшук // Правничий часоп. Донецького ун-ту. — 2010. — № 1 (23). — С. 168–175.

32. *Бахрах Д. Н.* Административное право. Часть общая: учебник / Д. Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1993. — 301 с.
33. *Бержель Ж. Л.* Общая теория права / под. общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. — М.: Изд. дом NOTA BENE, 2000. — 576 с.
34. *Белік В. Д.* Критерії оцінки якості діяльності суб'єктів внутрішнього контролю / В. Д. Белік // Вісн. ЖДТУ. — 2011. — № 2 (56). — С. 25–27.
35. *Биков О.* Внутрішньодержавні нормативно-правові гарантії забезпечення прав та свобод національних меншин в Україні / О. Биков // Право України. — 2000. — X-8. — С. 51–55.
36. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України. Конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Харків: Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1996. — 160 с.
37. *Благодетелева-Вовк С. Л.* Громадський контроль: причини неспроможності / С. Л. Благодетелева-Вовк // Громадський контроль: теорія та практика: матеріали Міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. — Д.: МОНОЛИТ, 2014. — С. 53–56.
38. *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — 162 с.
39. *Бобровник С. В.* Соціальна та юридична ефективність законодавства / С. В. Бобровник, Н. М. Оніщенко // Законодавство: проблеми ефективності / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К.: Наук. думка, 1995. — 230 с.
40. *Бойчук М. А.* Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: монографія / М. А. Бойчук. — К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. — 211 с.
41. *Бондаренко І.* Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки / І. Бондаренко // Право України. — 2003. — № 4. — С. 18–21.

42. *Борисов Г. А.* О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Межвед. науч. сб. "Проблемы правоведения". — К.: Высшая шк., 1976. — Вып. 34. — С. 14–25.
43. *Борьян Б. А.* Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе / Б. А. Борьян. — М.: Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1928. — 291 с.
44. *Братель С. Г.* Громадський контроль за діяльністю міліції: автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня к. ю. н.: 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — Київ, 2007. — 20 с.
45. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. Очерк теории [Текст] / С. Н. Братусь. — М.: Юрид. лит., 1976. — 215 с.
46. *Бусел В. Т.* Великий тлумачний словник сучасної української мови. — К.; Ірпінь: Перун, 2005. — 1728 с.
47. *Василенко В. А.* Основы теории международного права / В. А. Василенко. — К.: Вища шк., 1988. — 288 с.
48. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: Перун, 2007. — 1736 с.
49. *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. — М., 1979. — 229 с.
50. *Вичалківський І. В.* Особливості діяльності громадських рад в правоохоронних органах України / І. В. Вичалківський // Наук. розвідки з держ. та муніципального упр. — 2014. — Вип. 1. — С. 334–342.
51. *Вітвіцький С. С.* Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів на сучасному етапі / С. С. Вітвіцький // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. — Вип. 6–2. — Т. 2. — 2014. — С. 137–141.
52. *Вітвіцький С. С.* Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку / С. С. Вітвіцький // Наук. вісн. Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ. — 2013. — № 1. — С. 40–47.

53. Віхляєв М. Ю. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань України: проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України “Про громадські об'єднання” // Віче. — 2013. — № 10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3669/>
54. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России [Текст]: [учеб. пособ.] / Л. Д. Воеводин. — М.: Изд-во МГУ, ИНФРА М-НОРМА, 1997. — 304 с.
55. Гаврилюк Т. Д. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичні передумови та сучасні тенденції / Т. Д. Гаврилюк // Вісн. Академії упр. МВС. — 2010. — № 3 (15). — С. 56–63.
56. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гаращук. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.
57. Гаращук В. М. Принципи державного контролю: оновлення змісту / В. М. Гаращук // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрнаукацентр, 2000. — С. 18–21.
58. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. М. Гаращук; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 412 с.
59. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. — М.: Весь мир, 2010. — 224 с.
60. Гончаров А. А. Сущность и понятие гражданского контроля / А. А. Гончаров // Упр. общественными и экон. системами. — 2011. — № 2. — С. 10–14.
61. Горбань Ю. О. Новітні комунікативні можливості у взаємодії ЗМІ, органів державної влади та громадських організацій / Ю. О. Горбань // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президенті України. — 2013. — № 4. — С. 38–46.
62. Гордєєв В. В. Юридичний факт як підстава адміністративної відповідальності / В. В. Гордєєв // Юрид. наук. електронний журн. — 2016. — № 2. — С. 185–187.

63. *Горшенев В. М.* Структура правового статусу громадянина в світє Конституції СРСР 1977 г. / В. М. Горшенев // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. — С. 51–58.
64. *Государственный* и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Турунцева. — М.: Наука, 1970. — 336 с.
65. *Григорян О. О.* Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, місцевого самоврядування в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) / О. О. Григорян [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>
66. *Громадський* контроль: теорія та практика: матеріали Міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. — Д.: МОНОЛИТ, 2014. — 156 с.
67. *Грохольський В. Л.* Співпраця Національної поліції з населенням — запорука розбудови демократичної правової держави / В. Л. Грохольський // Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. — Одеса: ОДУВС, 2016. — 356 с. — С. 179–180.
68. *Гуда Л. О.* Окремі проблеми взаємодії підрозділів комунікації Національної поліції України із засобами масової інформації / Л. О. Гуда // Порівняльно-аналітичне право. — 2016. — № 2. — С. 125–127.
69. *Гула С. Є.* Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах / С. Є. Гула // Юрид. Україна. — 2014. — № 1. — С. 20–24.
70. *Демократичні* засади державного управління та адміністративне право: монографія / за ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрид. думка, 2010. — 496 с.
71. *Денисенко А. П.* Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері дер-

- жавного управління / А. П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 2. — С. 105–109.
72. Денисенко А. П. Підстави виникнення адміністративних відносин з організації контролю громадськості у сфері державного управління / А. П. Денисенко // Наук. вісн. Ужгородського нац. ун-ту. — 2014. — С. 227–231.
73. Денисов А. И. XXIV съезд и вопросы государства и права / А. И. Денисов. — М.: Юрид лит., 1972. — 195 с.
74. Денисюк С. Ф. Взаємодія держави в особі правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні / С. Ф. Денисюк // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2005. — Вип. 30. — С. 272–276.
75. Денисюк С. Ф. Відкритість, доступність, звітність у повсякденній діяльності правоохоронних органів / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. — 2005. — № 3. — Т. 4. — С. 60–63.
76. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С. Ф. Денисюк. — Дніпропетровськ, 2010. — 36 с.
77. Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С. Ф. Денисюк // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 102–107.
78. Денисюк С. Ф. Правове регулювання правоохоронної діяльності в Україні стосовно забезпечення цивільного демократичного контролю / С. Ф. Денисюк // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2004. — Вип. 27. — С. 281–284.
79. Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С. Ф. Денисюк // Актуальні проблеми держ. упр.: зб. наук. пр. — Х.: Магістр, 2008. — № 2 (34). — С. 357–363.
80. Денисюк С. Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. — 2005. — № 1. — Т. 4. — С. 52–55.

81. *Державне управління*: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
82. *Державне управління: теорія і практика* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
83. *Десятых П. В.* Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Десятых Павел Владимирович. — М., 2009. — 196 с.
84. *Десятых П. В.* Субъект организации общественного контроля за деятельностью органов милиции // Адм. право и процесс. — 2007. — № 6. — С. 33–36.
85. *Джиги Т. В.* Сучасний стан правового забезпечення діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади в Україні / Т. В. Джига // Запровадження комунікації органів держ. влади: зб. матер. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. — К.: Фенікс, 2016. — 192 с. — С. 76–79.
86. *Дідич О. В.* Адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О. В. Дідич; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2004. — 19 с.
87. *Добровіцька К.* Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування / К. Добровіцька // Зб. наук. пр. “Ефективність державного управління”. — 2015. — Вип. 43. — С. 303–308.
88. *Документ* Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради безпеки і співробітництва в Європі: Міжнародний документ від 29.06.1990 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_082
89. *Доповідна* записка від 10 лютого 1970 р. про результати роботи Міністерства внутрішніх справ Української РСР за 1969 р. — ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 25, спр. 393, арк. 47–57.

90. *Дотримання прав ув'язнених в Україні* — 2012. Доповідь. — “Донецький Меморіал”. — Донецьк, 2013. — 32 с.
91. *Дрейслер И. С.* Общественный контроль — одна из гарантий соблюдения социалистической законности / И. С. Дрейслер. — Х., 1965. — 64 с.
92. *Дручек О. В.* Громадський контроль за діяльністю міліції у сучасних умовах: нормативні, теоретичні основи, завдання, проблеми організації та здійснення / О. В. Дручек, В. М. Столбовий // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. — Вип. 2. — Т. 3. — 2014. — С. 69–74. — (Серія: Юрид. науки).
93. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — 748 с.
94. *Етимологія*: матеріал вільної енциклопедії “Вікіпедія” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>
95. *Європейська конвенція з прав людини*: Міжнародний документ від 04.11.1950. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004
96. *Європейські пенітенціарні правила*: Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць, прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_032
97. *Жукровський Я. І.* До питання про поняття та сутність громадського контролю // Громадський контроль: теорія та практика: матеріали Міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. — Д.: МОНОЛИТ, 2014. — 156 с.

98. *Журавель Я. В.* Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Я. В. Журавель; Київ, Ін-т законодавства Верховної Ради. — К., 2008. — 18 с.
99. *Забралова О. С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 “Административное право; финансовое право; информационное право” / О. С. Забралова. — М., 2012. — 25 с.
100. *Загальна Декларація прав людини*: Міжнародний документ від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015
101. *Загальна теорія держави і права*: підруч. для студ. юрид. вищих навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2010. — 584 с.
102. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 317 с.
103. *Зайчук О. В., Журавський В. С., Копиленко О. Л.* та ін. Теорія держави і права. Академічний курс: [підручник] / [О. В. Зайчук, В. С. Журавський, О. Л. Копиленко та ін.]; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
104. *Захаров Є.* Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.khpg.org/index.php?id=1261552395
105. *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
106. *Зуй В. В.* Адміністративно-правовий статус громадян в Україні / В. В. Зуй // Правова держава Україна: пробле-

- ми, перспективи розвитку: короткі тези доп. та наук. повід. респ. наук.-практ. конф. 9–11 листопада 1995. — Х., 1995. — С. 107–108.
107. *Ивановский В. В.* Учебник административного права. — [4-е изд.]. — Казань, 1911. — С. 506.
108. *Иеринг Р.* Цель в праве / Р. Иеринг. — СПб.: Изд-во Н. В. Муравьева, 1881. — Т. 1. — 412 с.
109. *Из истории милиции Советской Украины* / под ред. П. П. Михайленко. — К.: Київ. фабрика набору, 1965. — 399 с.
110. *Иоффе О. С.* Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву. — Л., 1967. — 94 с.
111. *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. — М.: Юрид. лит., 1984. — 144 с.
112. *История государственного управления в России* / отв. ред. В. Г. Игнатов. — Ростов н/Д, 1999. — 608 с.
113. *Інструкція № 72 від 14 березня 1928 р.* “Про організацію, права й обов’язки інституту сільських виконавців” // Зб. наказів Р.-С. міліції УСРР. — 1928. — № 3053. — С. 70–73.
114. *Історія українського війська (від княжих часів до 20-х років ХХ ст.)* / Б. Гнаткевич, О. Думін, І. Крип’якевич, З. Стефанів, С. Шрамченко; упоряд. Б. З. Якимович. — [4-те вид., змін. і доп.]. — Львів: Світ, 1992. — 712 с.
115. *Каблак П. І.* Судова влада та громадськість: проблеми вироблення взаємодії / П. І. Каблак // Наук. записки Львівськ. ун-ту бізнесу та права. — 2013. — Вип. 11. — С. 215–218.
116. *Кальман О. Г., Дарнопих Г. Ю.* Економічна безпека держави та шляхи її забезпечення // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. — Харків: Нац. юрид. академія України, 2001. — Вип. 48. — С. 123–131.
117. *Каримов Д. А.* Философские проблемы права / Д. А. Каримов. — М., 1972. — 318 с.
118. *Касьянов В. В., Нечипуренко В. Н.* Социология права. — Ростов н/Д, 2001. — С. 324.

119. *Келина С. Г.* Принципы советского уголовного права / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. — М.: Наука, 1988. — 173 с.
120. *Кельман М. С.* Загальна теорія держави і права: [підручник] / М. С. Кельман, Г. О. Мурашин. — К.: Кондор, 2006. — 477 с.
121. *Київська міська державна адміністрація* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// 1551.gov. ua/](http://1551.gov.ua/)
122. *Кикоть Г. В.* Проблема кваліфікації юридичних фактів у сучасній теорії права / Г. В. Кикоть // Право України. — 2003. — № 7. — С. 29–34.
123. *Кириченко В. М.* Правознавство: курс лекцій. — К.: Центр учбової л-ри, 2007. — 240 с.
124. *Клочко А. М.* Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні / А. М. Клочко, В. О. Собина // Вісн. НУЦЗУ. — Вип. 1 (6). — 2017. — С. 194–201. — (Серія: Державне управління).
125. *Клочков В.* Система органів державного нагляду та контролю // Право України. — 2010. — № 2. — С. 204–207.
126. *Кобринський В. Ю.* Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. Ю. Кобринський. — К., 2008. — 20 с.
127. *Ковальська В. В.* Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Ковальська; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2009. — 37 с.
128. *Ковальчук І. С.* Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Ковальчук Інна Сергіївна; Одеська національна юридична академія. — О., 2008. — 20 с.
129. *Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки: Міжнародний документ від 01.01.1994* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// zakon4. rada. gov. ua/laws/show/994_116](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_116)

130. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // ВВР Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.*
131. *Кодекс України про адміністративні порушення: Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X // ВВР Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.*
132. *Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М., 1976. — 184 с.*
133. *Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / А. М. Колодій. — К., 1998. — 208 с.*
134. *Коломоєць Т. О. Принципи як елемент контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // Адм. право і процес. — 2012. — № 2 (2). — С. 31–42.*
135. *Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 576 с.*
136. *Коломоєць Т. О. Функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права: деякі питання правової доктрини / Т. О. Коломоєць // Вісн. Запорізького держ. ун-ту. — 2012. — № 2 (2). — С. 86–90. — (Серія: Юрид. науки).*
137. *Колтаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.*
138. *Колтаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В. К. Колпаков // Юрид. наук. електронний журн. — 2013. — № 1. — С. 101–104.*
139. *Коляда Т. А. Конспект лекцій з дисципліни “Право (Правознавство, Адміністративне право)”. Частина 1 (для студентів денної та заочної форм навчання напряму підготовки 6.030601 — “Менеджмент”) / Т. А. Коляда, Т. А. Курмаз; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 140 с.*

140. *Комзюк А. Т.* Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління / А. Т. Комзюк // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2003. — № 23. — С. 160–164.
141. *Конвенція* проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання: Міжнародний документ від 10.12.1984 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_085
142. *Кондратьєв Я. Ю., Михайленко П. П.* Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. — К.: Генеза, 2000. — Т. 3: 1946–1990. — 616 с.
143. *Константинов С.* Громадський контроль за діяльністю міліції // Підприємство. Господарство і право. — 2011. — № 1. — С. 23–24.
144. *Конституція* України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
145. *Корнієнко В. П.* Соціально-правова характеристика діяльності громадських формувань з охорони правопорядку. — К.: Основи, 1993. — 143 с.
146. *Косінов С. С.* Форми та інструменти громадського контролю / С. С. Косінов // Право України. — К., 2013. — № 5. — С. 320–330.
147. *Котюк В. О.* Основи держави і права: навч. посіб. / В. О. Котюк. — К.: Вентурі, 1997. — 224 с.
148. *Кравчук В. М.* Інформаційно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади / В. М. Кравчук // Публічне право. — 2016. — № 4. — С. 40–48.
149. *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве: [монография] / О. А. Красавчиков. — М.: Госюриздат, 1958. — 184 с.
150. *Краснов В. В.* Проблеми організаційно-правового забезпечення нагляду в державному управлінні // Актуальні про-

- блеми держави і права: зб. наук. пр. / ОНЮА. — 2007. — Вип. 32. — С. 214–220.
151. *Краткий словарь по социологии* / под общ. ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина. — М.: Прогресс, 2001. — 479 с.
152. *Кримінальний кодекс України*: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // ВВР України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
153. *Кримінальний процесуальний кодекс України*: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // ВВР України. — 2013. — № 9–10. — № 11–12. — № 13. — Ст. 88.
154. *Кримінально-виконавчий кодекс України*: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV // ВВР України. — 2004. — № 3–4. — Ст. 21.
155. *Крупник А. С.* Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. пр. ОРІДУ НАДУ при Президентові України. — Вип. 1. — 2007. — Режим доступу: <http://feomama.narod.ru/krupnik.htm>
156. *Крупнова Л. В.* Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Л. В. Крупнова; Нац. ун-т державної податкової служби. — Ірпінь, 2008. — 18 с.
157. *Крушельницька Т.* Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралугін // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2009. — № 1. — С. 245–257.
158. *Курінний Є. В.* Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: навч. посіб. / Є. В. Курінний. — Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС України, 2002. — 92 с.
159. *Кучук А. М.* Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Миколайович Кучук. — К., 2007. — 213 с.

160. *Кушнір С. М.* Класифікація правових засобів громадського контролю в механізмі правового регулювання // Вісн. Запорізьк. нац. ун-ту. — 2010. — № 3. — С. 13–18.
161. *Кушнір С. М.* Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів державної влади та можливості його впровадження в Україні / С. М. Кушнір // Вісн. Запорізьк. нац. ун-ту. — 2011. — № 2. — С. 219–226.
162. *Кушнір С. М.* Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кушнір Сергій Миколайович; Запорізьк. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 18 с.
163. *Лапаєва В. В.* Социология права / под ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. — М., 2000. — 345 с.
164. *Латишева В. В.* Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади: суб'єкт, об'єкт, принципи та функції / В. В. Латишева // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 трав. 2008 р.): у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. — К., 2008. — Т. 2. — С. 316–318.
165. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: [монографія] / М. І. Лахижа. — Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. — 289 с.
166. *Лахижа М. І.* Реалізація програми “Приязна адміністрація” та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М. І. Лахижа, О. Черчатий // Вісн. держ. служби України. — 2007. — № 3. — С. 31–35.
167. *Левченко К. Б.* Громадський та парламентський контроль: можливості взаємодії та координації (на прикладі правоохоронної сфери) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: mvs.gov.ua
168. *Лившиц Р. З.* Принципы советского трудового права / Р. З. Лившиц, В. И. Никитинский // Сов. гос-во и право. — 1974. — № 8. — С. 32–37.

169. *Літкевич В. С.* Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування / В. С. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. — К.: НІСД, 2014. — С. 105–108.
170. *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. — М., 1974. — 247 с.
171. *Малеин Н. С.* Охрана прав личности советским законодательством / отв. ред. А. И. Масляев. — М.: Наука, 1985. — 165 с.
172. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — Луцьк: Вежа, 2000. — 558 с.
173. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — К.: Атіка, 2005. — 240 с.
174. *Мальков В. В.* Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Мальков. — М., 1965. — 21 с.
175. *Манлиев Г.* От реформа към модернизация на административна система / Г. Манлиев [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.becsa.org/start_bg.php?id=BE2003_16
176. *Марченко О. О.* Особливості судового контролю в державному управлінні / О. О. Марченко // Проблеми законності. — 2006. — Вип. 83. — С. 177–183.
177. *Матузов Н. И.* Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — 292 с.
178. *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е. А. Маштакова. — Ростов н/Д, 2000. — 189 с.

179. *Мервінський О. І.* Правові аспекти організації захисту персональних даних у сфері правоохоронної діяльності відповідно до міжнародних стандартів / О. І. Мервінський, К. С. Мельник // Держ. служби з питань захисту персональних даних України. — 2012. — № 1 (23). — С. 5–8.
180. *Мех Ю. В.* Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку / Ю. В. Мех // Проблеми охорони громадського порядку: зб. матеріалів круглого столу. — Х.: Планета-прінт, 2014. — С. 52–58.
181. *Мих О. В.* Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади / О. В. Мих // Держ. будівництво. — 2009. — № 2. — С. 18–26.
182. *Михайленко П. П.* Борьба с преступностью в Украинской ССР. — К.: Ред.-издат. отдел при МООП УССР, 1967. — Т. 2. — 952 с.
183. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права:* Міжнародний документ від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043
184. *Мілаш В. С.* До питання про шляхи вдосконалення господарсько-правового регулювання відносин, що виникають у сфері ринкового обміну // Підприємництво, господарство і право / В. С. Мілаш. — 2006. — № 8. — С. 73–77.
185. *Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями:* Міжнародний документ від 30.08.1955 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_212
186. *Міністерство внутрішніх справ України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/pages/page-7/70_Gromadska-rada.htm
187. *Момотов В. В.* Формирование русского средневекового права в IX–XIV вв. — М., 2003. — 365 с.
188. *Мордовец А. С.* Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001. — 776 с.

189. *Муза О. В.* Підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин / О. В. Муза // Університет. наук. записки. — 2013. — № 1. — С. 212–216.
190. *Музичук О. М.* Завдання контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Актуальні проблеми права: теорія і практика. — 2010. — № 18. — С. 119–125.
191. *Музичук О. М.* Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2014. — № 2. — С. 156–162.
192. *Музичук О. М.* Сутність та особливості самоврядного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук // Право і Безпека. — 2011. — № 3. — С. 70–75.
193. *Музичук О. М.* Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адм. право і процес. — К.: Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2012. — № 1 (1). — С. 41–48.
194. *Мурза В. В.* Роль громадського нагляду в державі / В. В. Мурза // Право і Безпека. — 2012. — № 1. — С. 31–34.
195. *Наливайко Л. Р.* Взаємодія інститутів громадського суспільства та національної поліції України: теоретико-правовий аспект / Л. Р. Наливайко, А. Орешкова // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. — 2016. — Vol. 3, Iss. 6. — С. 81–86.
196. *Наливайко Т. В.* Про роль громадського контролю у забезпеченні національної безпеки України / Т. В. Наливайко, О. Г. Колб // Правова держава. — 2009. — № 11. — С. 208–213.
197. *Новоселов В. И.* Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1976. — 216 с.
198. *O Policji: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900300179>

199. *O samorządzie gminnym*: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
200. *O samorządzie powiatowym*: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>
201. *Общая* теория государства и права: академ. курс: в 3 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало-М, 2001. — Т. 2. — 528 с.
202. *Общественный* контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: монография / отв. ред. С. М. Зубарев. — М., 2011. — 219 с.
203. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. — [20-е изд., стереотип.]. — М.: Рус. яз., 1988. — 748 с.
204. *Олексюк Л. В.* Механізми правового забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних: стан і тенденції розвитку / Л. В. Олексюк // Держ. упр. та місцеве самоврядування. — 2016. — Вип. 3. — С. 92–99.
205. *Основы* социального управления: учеб. пособие / под ред. В. И. Иванова. — М., 2001. — 428 с.
206. *Охріменко І. М.* Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів національної поліції України: погляд на проблему / І. М. Охріменко // Підприємництво, господарство і право. — № 11. — 2016. — С. 139–144.
207. *Панчишин А. В.* Поняття, ознаки та структура категорії “правовий статус” / А. В. Панчишин // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2010. — № 2. — С. 95–98.
208. *Папуша В. С.* Проблеми взаємодії громадянського суспільства та державних службовців: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні / В. С. Папуша // Молодий вчений. — 2016. — № 8. — С. 231–235.
209. *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.

210. *Пліщук О. Д.* Участь громадських формувань в охороні правопорядку за сучасних умов // Наук. розробки академії. — К.: Академія внутрішніх справ, 1994. — С. 85–90.
211. *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Станіслав Петрович Погребняк. — Харків, 2009. — 222 с.
212. *Подолька А. М.* Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А. М. Подолька; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2004. — 19 с.
213. *Покатаєв П. С.* Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів / П. С. Покатаєв // Держава та регіони. — 2011. — Вип. 4. — С. 142–146. — (Серія: Державне управління).
214. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. — М.: Статут, 1998. — 353 с.
215. *Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України [Електронний ресурс].* — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/krgh.html?_m=publications&_t=rec&id=146634
216. *Положення про спостережні комісії, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 1042) // Офіц. вісн. України.* — 2004. — № 13. — С. 102. — Ст. 905.
217. *Полтораков О.* Громадський контроль над “силовими” структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. Публікації. — Режим доступу: <http://www.niisp.org.ua/default38.php>
218. *Попова О. О.* Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання / О. О. Попова, А. П. Калініченко // Фо-

- рум права. — 2014. — № 1. — С. 418–421. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_73.pdf
219. *Правознавство*: підручник / [Демський С. Є., Ковальський В. С., Колодій А. М. та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. — [6-те вид., стер.]. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 736 с.
220. *Про адміністративний* нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР // ВВР України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.
221. *Про відміну* додаткових відпусток, що надавались за виконання громадських доручень: Постанова Ради Міністрів СРСР № 333 від 12.03.1987 р. // ЗП СРСР. — 1987. — № 4. — Ст. 125.
222. *Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення*: Закон України від 01.07.2010 р. № 2389-VI // ВВР України. — 2010. — № 37. — Ст. 497.
223. *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 2737–1 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал ВРУ. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101
224. *Про громадський контроль*: Проект Закону України від 14.04.2014 р. № 4697 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал ВРУ. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646
225. *Про громадський контроль*: Проект Закону України від 11.10.2004 р. № 6246 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал ВРУ. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=19085
226. *Про громадський контроль*: Проект Закону України від 13.07.2001 р. № 6358 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал ВРУ. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659
227. *Про громадський контроль*: Проект Закону України № 6358/П від 11.10.2001 р. [Електронний ресурс] // Офі-

- ційний веб-портал ВРУ. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10407
228. *Про громадський контроль*: Проект Закону України від 1.06.2008 р. в/о № 183 внесений народним депутатом С. О. Кириченком [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
229. *Про громадський контроль*: Проект Закону України від 14.04.2014 р. № 4697, внесений народним депутатом С. Л. Тігіпком [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
230. *Про громадські об'єднання*: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // ВВР України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.
231. *Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань*: Наказ Міністерства юстиції України від 05.06.2006 р. № 46/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0046323-06>
232. *Про громадянство* України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // ВВР України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.
233. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // ВВР України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.
234. *Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів*: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII // ВВР України. — 1994. — № 11. — Ст. 50.
235. *Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції*: Закон України від 02.12.2010 р. № 2735-VI // ВВР України. — 2011. — № 21. — Ст. 144.
236. *Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів*: Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.
237. *Про Державну прикордонну службу України*: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // ВВР України. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

238. *Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку*: Указ Президента України від 16.06.1999 р. № 650/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 24. — Ст. 1100.
239. *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // ВВР України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
240. *Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні*: Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII // ВВР України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
241. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*: Постанова КМУ від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2945. — Код акта 53292/2010.
242. *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності*: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // ВВР України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
243. *Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах*: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 р. № 429 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>
244. *Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади*: Постанова Кабінету Міністрів від 05.11.2008 р. № 976 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
245. *Про затвердження Типового Статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону*: Постанова Кабінету Міністрів України № 1872 від 20.12.2000 р. // Юрид. вісн. України. — 2001. — № 5.
246. *Про захист персональних даних*: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI // ВВР України. — 2010. — № 34. — Ст. 481.

247. *Про звернення громадян*: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
248. *Про інформаційні агентства*: Закон України від 28.02.1995 р. № 74/95 — ВР // ВВР України. — 1995. — № 13. — 83 с.
249. *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // ВВР України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
250. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
251. *Про Національну поліцію*: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // ВВР України. — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.
252. *Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки*: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 // Офіц. вісн. України від 11.03.2016 р. — № 18. — С. 290. — Ст. 716.
253. *Про оперативно-розшукову діяльність*: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // ВВР України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.
254. *Про основи національної безпеки України*: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // ВВР України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
255. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // ВВР України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
256. *Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України*: Указ Президента України від 18 травня 2007 р. № 427/2007 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 37. — Ст. 1450.
257. *Про політичні партії в Україні*: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III // ВВР України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.
258. *Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації*: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 49. — Ст. 299.

259. *Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // ВВР України. — 2012. — № 19–20. — Ст. 179.
260. *Про прокуратуру*: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 87. — Ст. 2471.
261. *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності*: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // ВВР України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.
262. *Про Раду національної безпеки і оборони України*: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР // ВВР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
263. *Про Службу безпеки України*: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // ВВР України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
264. *Про Службу зовнішньої розвідки України*: Закон України від 1 грудня 2005 р. № 3160-IV // ВВР України. — 2006. — № 52. — Ст. 3244.
265. *Про телебачення і радіомовлення*: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII // ВВР України. — 1994. — № 10. — Ст. 43.
266. *Проблемы общей теории права и государства*: учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.
267. *Протасов В. Н.* Лекции по общей теории права и теории государства. — М.: Издат. дом “Городец”, 2010. — 752 с.
268. *Публічно-правова протидія корупції*: навч. посіб. / В. В. Топчий, В. А. Шкелебей, Т. М. Супрун. — Вінниця: ТОВ “Нілан-ЛТД”, 2016. — 208 с.
269. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, О. Соколик. — К.: Основи, 1994. — 191 с.
270. *Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку”*: Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282

271. *Резолюція № 690 (1979)* Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”: Міжнародний документ від 08.05.1979 р. № 690 (1979) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803
272. *Рекомендація* Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі: Міжнародний документ від 10.10.2007 р. № СМ/Rec(2007)14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_937
273. *Рекомендація* Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>
274. *Речицкий В. В.* Свобода и государство / Харьковская правозащитная группа. — Х.: Фолио, 1998. — 144 с.
275. *Решение* Пленума Одесского Совета рабочих депутатов и представителей армии и флота “О создании рабочей милиции, профсоюзов и районных советов”. — Вторая половина марта 1917 г. — ЦДАВОВУУ, ф. 1299, оп. 1, спр. 94, арк. 8.
276. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення частини третьої ст. 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки “працівник правоохоронного органу” до працівника державної виконавчої служби) від 18.04.2012 р. № 10-рп/2012 // Вісник Конституційного суду України. — 2012. — № 3. — С. 47.
277. *Рогатіна Л. П.* Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Л. П. Рогатіна / Держ. закл. “Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського”. — Одеса, 2011. — 202 с.

278. *Рогатіна Л. П.* Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Л. П. Рогатіна; Держ. закл. "Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського". — Одеса, 2011. — 17 с.
279. *Ромасько В. О.* Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2009. — Вип. 45. — С. 159–166.
280. *Савченко О. В.* Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2016. — 283 с.
281. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М.: Юрид. лит., 1964. — 158 с.
282. *Салищева Н. Г.* Контрольная деятельность: практический опыт и научные рекомендации / Н. Г. Салищева, Е. В. Шорина // Советское государство и право. — 1965. — № 11. — С. 19–25.
283. *Свердлык Г. А.* Принципы советского гражданского права / Г. А. Свердлык. — Красноярск: Красноярский ун-т, 1985. — 192 с.
284. *Свон Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Рональд Дэвид Свон; под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб.: Алетея, Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2000. — 288 с.
285. *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М.: Юрид. лит., 1982. — 150 с.
286. *Семенченко А. І.* Сучасні проблеми підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців України щодо технологій електронного урядування / А. І. Семенченко, І. Б. Жилияєв, Т. О. Васюк // Стратегічні пріоритети. — № 1 (38). — 2016. — С. 31–42.
287. *Серебренников В. В.* Гражданский контроль над армией / В. В. Серебренников // Кентавр. — 1992. — № 11. — С. 30–35.

288. *Синчук В. Л.* Система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Л. Синчук // Форум права. — 2014. — № 1. — С. 443–449.
289. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; [пер. з рос. С. О. Буракоєський]. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
290. *Сквірський І. О.* Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні / І. О. Сквірський // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. Юрид. науки. — 2013. — № 1 (1). — С. 109–114.
291. *Сквірський І. О.* Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз / І. О. Сквірський // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. — 2015. — Вип. 34. — Т. 2. — С. 131–135. — (Серія: Право).
292. *Сквірський І. О.* Теорія та практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія / І. О. Сквірський. — Харків: Ніка Нова, 2013. — 428 с.
293. *Скоблик Н. В.* Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Даля: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01 / Н. В. Скоблик. — Львів, 2005. — 21 с.
294. *Словник іншомовних слів* / за ред. О. С. Мельничука. — [2-ге вид., випр. і доп.]. — Київ: Укр. радянська енциклопедія, 1985. — 966 с.
295. *Сокіл А. О.* Податковий апарат УРСР в період НЕПу (1921–1928 рр.): автореф. дис. ... к. ю. н / А. О. Сокіл. — Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. — 20 с.
296. *Солодовник Л. В.* Юридичні факти у трудовому праві: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 “Трудове право; право соціального забезпечення” / Солодовник Людмила Валеріївна. — Х., 2004. — 150 с.
297. *Социальное управление: словарь-справочник* / А. Н. Аверин; ред. В. И. Добренев, И. М. Слепенков. — М.: МГУ, 1994. — 208 с.

298. *Соціологія*: короткий енциклопедичний словник / уклад. В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін.; за заг. ред. В. І. Воловича. — К.: Укр. центр духовної культури, 1998. — 736 с.
299. *Справа* “Свято-Михайлівська Парафія проти України” (Заява № 77703/01): Рішення Європейського суду з прав людини від 14.06.2007 р. // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 81. — С. 108. — Ст. 3042.
300. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: в 3 т. / Ю. Н. Старилов. — М.: Норма, 2002. — 728 с. — Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты.
301. *Статус* поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчук. — К.: Москаленко О. М., 2013. — 588 с.
302. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — К.: Атіка, 2008. — 624 с.
303. *Судебные и правоохранительные органы Украины*: учебник для ВУЗов МВД Украины / [подгот. А. М. Бандурка и др.; под ред. А. М. Бандурки; МВД Украины, Ун-т внутр. дел. — Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. — 350 с.
304. *Сухінін Д. В.* Громадський контроль у системі надання послуг населенню: основні напрями, складові та завдання / Д. В. Сухінін // Ефективність державного управління. — 2014. — Вип. 38. — С. 238–243.
305. *Сучасний словник іншомовних слів [Текст]: близько 20 тисяч слів і словосполучень* / НАН України, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні; уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк; відп. ред. Г. П. Півторак. — К.: Довіра, 2006. — 790 с.
306. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
307. *Тарасов А.* Президентский контроль за правоохранительной деятельностью / А. Тарасов // Профессионал. — 2002. — № 4. — С. 12–15.

308. *Теория* государства и права: учебник для вузов / В. М. Корельский, В. Д. Перевалова. — М.: НОРМА-ИНФРА, 2002. — 616 с.
309. *Теорія* держави і права: академ. курс: підручник / Н. М. Онищенко, О. В. Зайчук. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 688 с.
310. *Терещук А. Д.* Сущность и признаки контроля в сфере государственного управления / А. Д. Терещук // Право и политика. — 2015. — № 2. — С. 82–85.
311. *Терещук О. Д.* Загальнотеоретична характеристика контролю за правоохоронною діяльністю / О. Д. Терещук // “Дотримання прав людини: Сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення”: зб. матер. другої звітної міжнар. науково-практичної конф. (Київ, НАВС, 5 березня 2015 р.). — С. 269–274.
312. *Терещук О. Д.* Історичний генезис розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю в період 1917–1945 рр. / О. Д. Терещук // Наук. вісн. Академії муніципального упр. — 2015. — Вип. 1 (1). — С. 222–227. — (Серія: Право).
313. *Терещук О. Д.* Особливості розмежування громадського контролю серед інших видів контролю за правоохоронною діяльністю / О. Д. Терещук // Вісн. Чернівецьк. факту Нац. ун-ту “Одеська юрид. академія”. — 2015. — № 4. — С. 176–188.
314. *Терещук О. Д.* Поняття контролю у сфері державного управління / О. Д. Терещук // Наука і правоохорона. — № 3. — Ч. 2. — 2014. — С. 136–140.
315. *Терещук О. Д.* Сутність механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю / О. Д. Терещук // Наук. вісн. Академії муніципального упр. — 2015. — Вип. 2. — С. 214–220. — (Серія: Право).
316. *Тимошук В. П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. — К.: Конус-Ю, 2010. — 296 с.

317. *Ткач Г. Й.* Принципи адміністративного права / Г. Й. Ткач // Адм. право України: Академ. курс: в 2 т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Ківалов С. В. та ін.]; За ред. В. Б. Авер'янова (гол.). — К.: Юрид. думка, 2007–2004. — Т. 1. — 2007. — 591 с.
318. *Ткаченко Є. В.* Форми участі населення у контролі за владою / Є. В. Ткаченко // Держ. будівництво та місцеве самоврядування. — 2013. — Вип. 26. — С. 81–94.
319. *Толковый* словарь живого великорусского языка В. И. Даля: в 4 т.: Т. III — “П-Р” / под ред. А. И. Бодуэна Куртене. — СПб.-М.: Товарищество М. О. Вольфа, 1907. — 893 с.
320. *Трубников Н. Н.* О категориях “цель”, “средство”, “результат” / Н. Н. Трубников. — М.: Высш. шк., 1968. — 148 с.
321. *Указ* Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 г. “Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка” // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1974. — № 22. — С. 326
322. *Фещенко Л. О.* Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Леся Олександрівна Фещенко. — К., 2007. — 217 с.
323. *Філософський* словник / [пер. з рос.; за ред. М. М. Розенталя]. — К.: Политиздат, 1964. — 418 с.
324. *Фулей Т. І.* Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тетяна Іванівна Фулей. — Львів, 2003. — 253 с.
325. *Халецький А. В.* Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадського суспільства / А. В. Халецький // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. — 2012. — № 11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=546>
326. *Харитонов О. І.* Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра

- юрид. наук: 12.00.07 / О. І. Харитонов; наук. консультант С. В. Ківалов; Нац. ун-т “Одеська юрид. академія”. — Одеса, 2004. — 36 с.
327. *Хилинский В. Д.* К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 5–8.
328. *Хомов С. М.* Адміністративно-правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хомов Сергій Михайлович; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — Київ, 2016. — 201 с.
329. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права / В. Н. Хропанюк; под ред. В. Г. Стрекозова. — М.: Юристъ, 2000. — 373 с.
330. *Цвік М. В.* Загальна теорія держави і права: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти] / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, С. М. Олейников]; М. В. Цвік (ред.). — Х.: Право, 2002. — 432 с.
331. *Черкес М.* Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. — 1991. — № 4. — С. 3–8.
332. *Четвериков В. С.* Административное право / В. С. Четвериков. — Ростов н/Д: Феникс, 2004. — 512 с. — (Серия: Высшее образование).
333. *Чувилев А. А.* Правоохранительные органы: [учеб. пособие] / А. А. Чувилев. — М.: Юриспруденция, 2000. — 176 с.
334. *Чумак В. В.* Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні / В. В. Чумак // Право і безпека. — 2014. — № 4 (55). — С. 149–154.
335. *Чумак В. В.* Принципи діяльності поліції Грузії: адміністративно-правовий аспект / В. В. Чумак // Наук. вісн. Міжнародного гуманітарного ун-ту. — 2015. — № 15. — Т. 1. — С. 95–97. — (Серія: Юриспруденція).
336. *Шахов В. Д.* К вопросу о понятии юридических гарантий в трудовом праве / В. Д. Шахов // Сб. ученых трудов: Новая кодификация законодательства и развитие трудово-

- го права. — Свердловск: Свердловск. юрид. ин-т, 1974. — Вып. 35. — С. 78–83.
337. *Шестак С. В.* Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Шестак; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009. — 19 с.
 338. *Шляхтун П. П.* Конституційне право України: підручник / П. П. Шляхтун. — К.: Освіта України, КНТ, 2008. — 592 с.
 339. *Шуба В. В.* Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Шуба; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2007. — 20 с.
 340. *Юридична* енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 2003. — Т. 5: П-С. — 736 с.
 341. *Юрченко Ю. В.* Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері регулювання діяльності адміністративних судів / Ю. В. Юрченко // Форум права. — 2012. — № 2. — С. 808–812.
 342. *Явич Л. С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л. С. Явич. — М.: Юрид. лит., 1978. — 223 с.
 343. *Якимчук М. К.* Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Микола Костянтинович Якимчук. — Чернівці, 2002. — 446 с.
 344. *Якуба О. М.* Административная ответственность / О. М. Якуба. — М.: Юрид. лит., 1972. — 152 с.
 345. *Ярмак О. М.* Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Михайлович Ярмак. — К., 2009. — 240 с.
 346. *Ярмакі Х. П.* Адміністративний нагляд як функція державного управління / Х. П. Ярмакі // Південноукраїнський правничий часоп. — 2006. — № 2. — С. 124–126.

Досліджено актуальні теоретичні і практичні проблеми громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні. Проаналізовано формування громадського контролю за правоохоронною діяльністю, визначено його механізм правового регулювання. Розглянуто адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за правоохоронною діяльністю, розкрито особливості та структуру адміністративних правовідносин з громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а також специфіку їх виникнення, зміни і припинення. Висвітлено проблеми громадського контролю за правоохоронною діяльністю, а також пошуку шляхів їх вирішення, зокрема на основі позитивного зарубіжного досвіду у зазначеній сфері.

Для науковців, викладачів, студентів, аспірантів та докторантів вищих юридичних навчальних закладів, працівників правоохоронних органів, а також для всіх тих, хто цікавиться теоретико-практичними проблемами громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Терещук Олександр Дмитрович

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Монографія

Редактор *Ю. А. Носанчук*

Коректор *А. А. Тютюнник*

Комп'ютерне верстання *А. П. Нечипорук*

Оформлення обкладинки *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 12.06.25. Формат 60×84/₁₆.

Ум. друк. арк. 26,96. Обл.-вид. арк. 18,95. Наклад 300 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)

03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2

Свідоцтво

*про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції*

ДК № 7066 від 04.06.2020

Віддруковано в друкарні "Видавництво Ліра-К"

03142, м. Київ, вул. В. Стуса, 22/1