

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ВАЩІЛІН РОМАН ВІКТОРОВИЧ**

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО  
КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

081 – Право;  
08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю  
081 «Право»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **Р.В. Ващілін**

Науковий керівник  
**Бобрішова Лілія Володимирівна,**  
доктор філософії в галузі права.

Дніпро – 2025

## АНОТАЦІЯ

*Ващілін Р.В. «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю Національної поліції України». – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право». – Дніпровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2025.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою працею, у якій комплексно та системно розглядаються аспекти громадського контролю за діяльністю Національної поліції України в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації та дії правового режиму воєнного стану в Україні, який вніс суттєві корективи у функціонування такого контролю. На основі аналізу положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки обґрунтовано необхідність нормативного закріплення вимог до представників громадянського суспільства, які залучаються до здійснення громадського контролю; доцільність законодавчого обмеження участі в інститутах громадського контролю осіб, щодо яких встановлено факти колабораційної діяльності з державою-агресором, публічного заперечення територіальної цілісності України або глорифікації країни-агресора; необхідність впровадження фільтра правової доброчесності до суб'єктів громадського контролю як засобу нейтралізації гібридних загроз, що спрямовані на підрив довіри до правоохоронної системи через залучення недоброчесних осіб до наглядових механізмів; розглянуто можливості запровадження диференційованих обмежень щодо реалізації форм громадського контролю в умовах дії правового режиму воєнного стану, обґрунтовано необхідність відходу від загальнонаціональної заборони таких форм на користь локалізованого підходу, з урахуванням безпекової ситуації в конкретних районах, де тривають бойові дії або здійснюються стабілізаційні

заходи після деокупації, що дозволить уникнути довгострокової дезінтеграції громадянського суспільства від процесів демократичного нагляду за діяльністю органів публічної влади; на основі аналізу досвіду литовської правоохоронної системи запропоновано нормативне доповнення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» у вигляді нової частини, що встановлюватиме перелік інформації, яка не підлягає оприлюдненню у звітах про поліцейську діяльність, з метою забезпечення балансу між прозорістю дій поліції та захистом державної таємниці, презумпції невинуватості, прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також недопущення розголошення відомостей, які можуть перешкоджати оперативній діяльності чи сприяти вчиненню правопорушень; обґрунтовано необхідність деталізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю шляхом розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові форми контролю, його цілі, завдання, принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку.

Дисертантом встановлено, що в умовах збройної агресії російської федерації проти України проблематика громадського контролю за діяльністю поліції в умовах війни та дії правового режиму воєнного стану є недостатньо дослідженою і потребує наукового осмислення. З урахуванням перспектив подальших досліджень у цій сфері обґрунтовано доцільність акценту на двох ключових аспектах: по-перше, подальшого вивчення особливостей реалізації форм громадського контролю в умовах воєнного стану, оскільки збройний конфлікт триває, а багато форм контролю фактично не діють і потребують адаптації до безпекових викликів; по-друге, дослідження механізмів громадського контролю в умовах післявоєнної відбудови, зокрема на деокупованих територіях, з особливим акцентом на залученні місцевого населення до процесів контролю за діяльністю поліції. У цьому контексті

обґрунтовано підходи до можливого «зонування» територій України за рівнем безпеки з метою поступового відновлення повноцінних форм громадського контролю у регіонах, віддалених від зон активних бойових дій. Визначається, що історія становлення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є складним для вивчення явищем, оскільки тривалий час український народ не мав своєї державності і перебував під владою різних державних систем, які могли суттєво цивілізаційно відрізнятися одна від одної (Річч Посполита, Велике Князівство Литовське, російська імперія, Австрійська імперія, СРСР). Встановлено, що реальний громадський контроль не може існувати без правової демократичної держави, де на конституційному рівні визначена рівність громадян, оскільки це робить можливим зародження та формування громадянського суспільства, яке і здійснює такий контроль. Тому в історії громадського контролю за поліцією виділяється така подія, як прийняття конституції УНР, яка проголошувала рівність громадян та народ як джерело влади в державі. Встановлено, що в інші періоди до відновлення незалежності України у 1991 році громадського контролю у класичному вигляді не існувало, лише діяли певні його елементи і відбувалася взаємодія із правоохоронними органами (допомога населення у забезпеченні публічної безпеки і порядку).

Проаналізовано систему нормативно-правових актів, які визначають інститут громадського контролю за органами влади загалом та зокрема за Національною поліцією України. Такий контроль передбачений Основним Законом України, права на різні форми громадського контролю надаються згідно Законів України, які безпосередньо можуть не стосуватися діяльності саме правоохоронних органів, а усіх органів виконавчої влади України. Національне законодавство відповідає прогресивним нормам міжнародних документів. Норми про різні форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України містяться у Законі України «Про Національну поліцію України», також існує розгалужена система підзаконних актів, що стосуються загалом діяльності поліції або окремих її підрозділів, норми яких

деталізують процес реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю поліцейських. У системі нормативно-правових актів, норми яких складають інститут громадського контролю за діяльністю Національної поліції, основним критерієм поділу є приналежність актів до вітчизняного права або до міжнародних актів. Міжнародні акти поділяються за змістом тих відносин, які вони регулюють, а саме ті, що містять норми щодо фундаментальних прав і свобод людини і громадянина із реалізації права на контроль і вплив за органами державної влади та акти, норми яких стосуються безпосередньо діяльності правоохоронних органів, зокрема поліції. До національного права відносяться Закони, які визначають загальні права громадян, інститутів громадянського суспільства на реалізацію прав щодо контролю та впливу на діяльність органів державної влади, загалом на владу в державі та Закони, норми яких стосуються безпосередньо громадського контролю за діяльністю поліції, а також підзаконні акти, визначають форми і види громадського контролю, регулюють окремі процедурні питання їх здійснення, і підзаконні акти, що стосуються здійснення громадського контролю саме за діяльністю поліції.

У дисертаційному дослідженні наводиться визначення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України: адміністративно-правовий механізм участі представників громадянського суспільства – індивідуальних або колективних суб'єктів – у виявленні недоліків у роботі Національної поліції, формулюванні рекомендацій щодо її вдосконалення, реалізації спільних проєктів і ініціюванні питань про висловлення недовіри керівникам поліції. Наведено мету такого контролю: забезпечення підзвітності та орієнтації поліцейської діяльності на інтереси суспільства, попередження відхилень від законності та недопущення конфліктів між державою і громадянами шляхом налагодження ефективної взаємодії. Зазначені завдання такого контролю: забезпечення відкритості та прозорості у функціонуванні поліції шляхом інформування громадськості про напрями, результати та проблемні аспекти її діяльності; сприяння підвищенню

ефективності правоохоронної діяльності через конструктивну взаємодію з представниками громадянського суспільства, з урахуванням потреб конкретних територіальних громад; формування і підтримка належного рівня суспільної довіри до Національної поліції як інституції, що служить інтересам громадян; а також контроль за дотриманням принципу законності, прав людини та недопущення зловживань у діяльності поліцейських органів. Наведені ознаки громадського контролю за діяльністю Національної поліції України (добровільний характер здійснення; особливий статус суб'єктів контролю; специфічна мета контролю; можливість його обмеження за умов дії правового режиму воєнного стану тощо).

У дисертації висвітлюються принципи громадського контролю за діяльністю поліції, сформульовано поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції як фундаментальних і керівних засад, що визначають зміст механізму участі громадськості у контролі, та обґрунтовано доцільність їх класифікації на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні, останні з яких поділяються на загальні й спеціальні, відповідно до рівня інституційної специфіки правовідносин.

Розглядаючи закордонний досвід наведені приклади можливих шляхів його використання в Україні на кшталт запровадження України «карт злочинності» для населених пунктів, який проєкт доцільно впроваджувати в Україні із врахуванням технічних можливостей відображення ситуації із порушеннями правил дорожнього руху, можливості у режимі реального часу надсилання фотопідтвердження громадянами правопорушень (на кшталт паркування тощо); активного залучення неурядових організацій до участі в громадському контролі за діяльністю поліції та у взаємодії із підрозділами поліції. Серед шляхів поліпшення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України і визначено необхідність деталізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю шляхом розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові

форми контролю, його цілі, завдання, принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку; у Комплексному стратегічному плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 необхідно передбачити серед заходів всебічне використання можливостей, наприклад, штучного інтелекту в діяльності поліції, у тому числі й для обробки статистичної інформації та її висвітлення у можливих проєктах на кшталт «Карти злочинності»; розглянуто можливості запровадження диференційованих обмежень щодо реалізації форм громадського контролю в умовах дії правового режиму воєнного стану, обґрунтовано необхідність відходу від загальнонаціональної заборони таких форм на користь локалізованого підходу, з урахуванням безпекової ситуації в конкретних районах, де тривають бойові дії або здійснюються стабілізаційні заходи після деокупації, що дозволить уникнути довгострокової дезінтеграції громадянського суспільства від процесів демократичного нагляду за діяльністю органів публічної влади.

**Ключові слова:** громадський контроль, форми громадського контролю, Національна поліція України, нагляд, інформування громадян, Громадська рада, звіти про діяльність поліції, критерії ефективності діяльності поліції.

## SUMMARY

Vashchilin R. V. Administrative and legal principles of public control of the activities of the National Police of Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for a Doctor of Philosophy, 081 – Law. – Dnipro State University of Internal Affairs, Dnipro, 2025.

The scientific novelty of the results obtained lies in the fact that the dissertation research is the first work that comprehensively and systematically examines the aspects of public control over the activities of the National Police of Ukraine in the conditions of full-scale armed aggression of the Russian Federation

and the action of the legal regime of martial law in Ukraine, which has made significant adjustments to the functioning of such control. Based on the analysis of the provisions of the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as a Component of the Security and Defense Sector of Ukraine for 2023–2027, the need for regulatory consolidation of requirements for representatives of civil society involved in public control is substantiated; the expediency of legislatively restricting the participation in public control institutions of persons in respect of whom facts of collaboration with the aggressor state, public denial of the territorial integrity of Ukraine or glorification of the aggressor country have been established; the need to introduce a legal integrity filter for subjects of public control as a means of neutralizing hybrid threats aimed at undermining trust in the law enforcement system by involving dishonest individuals in supervisory mechanisms; the possibilities of introducing differentiated restrictions on the implementation of forms of public control under the legal regime of martial law are considered, the need to move away from a nationwide ban on such forms in favor of a localized approach is justified, taking into account the security situation in specific areas where hostilities are ongoing or stabilization measures are being implemented after de-occupation, which will avoid long-term disintegration of civil society from the processes of democratic oversight of the activities of public authorities; based on the analysis of the experience of the Lithuanian law enforcement system, a normative supplement to Article 86 of the Law of Ukraine "On the National Police" has been proposed in the form of a new part, which will establish a list of information that is not subject to publication in reports on police activities, in order to ensure a balance between the transparency of police actions and the protection of state secrets, the presumption of innocence, the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, as well as preventing the disclosure of information that may hinder operational activities or contribute to the commission of offenses; the need to detail the provisions of the Law of Ukraine "On the National Police" on public control by developing a subordinate regulatory act, which should regulate typical forms of

control, its goals, objectives, principles, terminological basis, efficiency criteria, guarantees of independence of subjects of public control, and also establish legal restrictions on the participation of persons whose actions contradict the interests of national security and democratic law and order, is substantiated.

The dissertation has established that in the conditions of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, the issue of public control over police activities in conditions of war and the operation of the legal regime of martial law is insufficiently researched and requires scientific understanding. Taking into account the prospects for further research in this area, the expediency of focusing on two key aspects is justified: first, further study of the features of the implementation of forms of public control in conditions of martial law, since the armed conflict continues, and many forms of control do not actually work and require adaptation to security challenges; second, research into mechanisms of public control in conditions of post-war reconstruction, in particular in deoccupied territories, with a special emphasis on involving the local population in the processes of control over police activities. In this context, approaches to the possible "zoning" of the territories of Ukraine by security level are justified in order to gradually restore full-fledged forms of public control in regions remote from zones of active hostilities. It is determined that the history of the formation of public control over the activities of the National Police of Ukraine is a difficult phenomenon to study, since for a long time the Ukrainian people did not have their own statehood and were under the rule of different state systems, which could significantly differ from each other in terms of civilization (the Polish-Lithuanian Commonwealth, the Grand Duchy of Lithuania, the Russian Empire, the Austrian Empire, the USSR). It is established that real public control cannot exist without a legal democratic state, where the equality of citizens is determined at the constitutional level, since this makes it possible to create and form a civil society, which carries out such control. Therefore, in the history of public control over the police, such an event as the adoption of the UNR constitution, which proclaimed the equality of citizens and the people as the source of power in the state, stands

out. It has been established that in other periods before the restoration of Ukraine's independence in 1991, public control in its classical form did not exist, only certain elements of it operated and interaction with law enforcement agencies took place (assistance of the population in ensuring public safety and order).

The system of regulatory legal acts that determine the institution of public control over government bodies in general and the National Police of Ukraine in particular is analyzed. Such control is provided for by the Fundamental Law of Ukraine, the rights to various forms of public control are granted in accordance with the Laws of Ukraine, which may not directly concern the activities of law enforcement agencies, but all executive bodies of Ukraine. National legislation complies with the progressive norms of international documents. The norms on various forms of public control over the activities of the National Police of Ukraine are contained in the Law of Ukraine "On the National Police of Ukraine", there is also an extensive system of subordinate legislation that concerns the activities of the police in general or its individual units, the norms of which detail the process of implementing various forms of public control over the activities of police officers. In the system of regulatory legal acts whose norms constitute the institution of public control over the activities of the National Police, the main criterion for division is the belonging of the acts to domestic law or to international acts. International acts are divided according to the content of the relations they regulate, namely those containing norms regarding the fundamental rights and freedoms of man and citizen on the exercise of the right to control and influence over state authorities and acts, the norms of which directly relate to the activities of law enforcement agencies, in particular the police. National law includes Laws that define the general rights of citizens, civil society institutions to exercise the rights to control and influence the activities of state authorities, in general on the power in the state and Laws, the norms of which directly relate to public control over police activities, as well as by-laws, defining the forms and types of public control, regulating certain procedural issues of their implementation, and by-laws relating to the exercise of public control over police activities.

The dissertation study provides a definition of public control over the activities of the National Police of Ukraine: an administrative and legal mechanism for the participation of representatives of civil society - individual or collective entities - in identifying shortcomings in the work of the National Police, formulating recommendations for its improvement, implementing joint projects and initiating issues of expressing no confidence in police leaders. The purpose of such control is given: ensuring accountability and orientation of police activities to the interests of society, preventing deviations from the law and preventing conflicts between the state and citizens by establishing effective interaction. The tasks of such control are indicated: ensuring openness and transparency in the functioning of the police by informing the public about the directions, results and problematic aspects of its activities; promoting increased efficiency of law enforcement activities through constructive interaction with representatives of civil society, taking into account the needs of specific territorial communities; forming and maintaining an appropriate level of public trust in the National Police as an institution that serves the interests of citizens; as well as control over compliance with the principle of legality, human rights and prevention of abuses in the activities of police bodies. The features of public control over the activities of the National Police of Ukraine are presented (voluntary nature of implementation; special status of control subjects; specific purpose of control; possibility of its limitation under the conditions of the legal regime of martial law, etc.).

The dissertation highlights the principles of public control over police activities, formulates the concept of the principles of public control over police activities as fundamental and guiding principles that determine the content of the mechanism of public participation in control, and justifies the appropriateness of their classification into general law, inter-sectoral, sectoral and institutional, the latter of which are divided into general and special, according to the level of institutional specificity of legal relations.

Considering foreign experience, examples of possible ways of its use in Ukraine are given, such as the introduction of "crime maps" for settlements in

Ukraine, which project should be implemented in Ukraine taking into account the technical capabilities of displaying the situation with traffic violations, the possibility of sending photo confirmation by citizens of violations (such as parking, etc.) in real time; active involvement of non-governmental organizations in participation in public control over police activities and in interaction with police units. Among the ways to improve the system of legal support for public control over the activities of the National Police of Ukraine, the need to detail the provisions of the Law of Ukraine "On the National Police" on public control by developing a subordinate regulatory act, which should regulate typical forms of control, its goals, objectives, principles, terminological base, efficiency criteria, guarantees of independence of subjects of public control, and also establish legal restrictions on the participation of persons whose actions contradict the interests of national security and democratic law and order; The Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as Part of the Security and Defense Sector of Ukraine for 2023-2027 should include measures to comprehensively use capabilities, such as artificial intelligence in police activities, including for processing statistical information and its coverage in possible projects such as the "Crime Map"; the possibilities of introducing differentiated restrictions on the implementation of forms of public control under the legal regime of martial law are considered, the need to move away from a nationwide ban on such forms in favor of a localized approach is justified, taking into account the security situation in specific areas where hostilities are ongoing or stabilization measures are being implemented after de-occupation, which will avoid long-term disintegration of civil society from the processes of democratic oversight of the activities of public authorities.

**Keywords:** *public control, forms of public control, National Police of Ukraine, supervision, informing citizens, Public Council, reports on police activities, criteria for the effectiveness of police activities.*

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### ***Наукові праці, які відображають основні наукові результати дисертації:***

#### ***Статті у періодичних наукових фахових виданнях України:***

1. Ващілін Р.В. Адміністративно-правовий аспект поняття громадського контролю за діяльністю поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. Том 2. С. 59-64.

2. Ващілін Р.В. Принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. №4. С. 386–392.

3. Ващілін Р.В. Мета та завдання громадського контролю за діяльністю Національної поліції України *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. №4. С. 205–211.

#### ***Статті в наукових періодичних виданнях інших держав:***

1. Vashchilin, Roman. System of regulatory and legal acts that ensure public control over police activities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. №11. P. 19-24.

#### ***Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

1. Ващілін Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції в зарубіжних державах. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 17–18 лютого 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 40–43.

2. Ващілін Р.В. Класифікація принципів громадського контролю. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 14–15 червня 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 21–23.

3. Ващілін Р. В. Доцільність обмежень громадського контролю за діяльністю поліції під час воєнного стану. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали VIII Міжнар. наук.-

практ. конф. (м. Дніпро, 15 березня 2024 р.); у 2-х ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2024. С. 459-461.

4. Вацілін Р. В. Стратегічні орієнтири вдосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали XIX Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 21 березня 2025 р.); у 2-х ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2025. С.451–454.

**Навчально-методичні матеріали:**

1. Оформлення ДТП без постраждалих: Навчально-методичні відеорекомендації / Кол. авторів: О. Юнін, О. Камишанський, А. Собакаръ, Р. Вацілін та ін. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2023.

## **ЗМІСТ**

### **ВСТУП**

## **РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО І ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Громадський контроль за діяльністю поліції як об'єкт адміністративно-правового дослідження                 | 41 |
| 1.2. Історико-правовий огляд формування інституту громадського контролю за діяльністю поліції                   | 41 |
| 1.3. Система нормативно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України | 61 |
| Висновки до Розділу 1                                                                                           | 72 |

## **РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1 Поняття та ознаки громадського контролю за діяльністю Національної поліції України            | 77  |
| 2.2 Мета, завдання та принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України   | 91  |
| 2.3 Інструменти (форми і методи) громадського контролю за діяльністю Національної поліції України | 111 |
| Висновки до Розділу 2                                                                             | 133 |

## **РОЗДІЛ 3 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції | 139 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|                                                                                                                                                         | 16         |
| України                                                                                                                                                 | 13         |
| 9                                                                                                                                                       |            |
| 3.2. Адміністративно-правові засади удосконалення системи правового<br>забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції<br>України | 155        |
| Висновки до Розділу 3                                                                                                                                   | 166        |
| <b>ВИСНОВКИ</b>                                                                                                                                         | <b>170</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>                                                                                                                       | <b>178</b> |
| <b>ДОДАТКИ</b>                                                                                                                                          | <b>202</b> |

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Національна поліція України є безсумнівно ключовою інституцією в системі правоохоронних органів, від неї залежить забезпечення охорони прав і свобод людини, поліцейські протидіють злочинності, підтримують публічну безпеку і порядок. Відштовхуючись від таких виключно-важливих сфер поліцейські наділені широким спектром повноважень, в тому числі застосування примусу тощо. Водночас, відповідно до важливих та фундаментальних завдань і покладених повноважень перед Національною поліцією постає значна відповідальність перед суспільством та державою. Тому реформування Національної поліції України за кращими стандартами держав ЄС та загалом правових держав із розвиненою демократією та сталим сформованим ефективним інститутом поліції постає однією з найважливіших завдань сьогоденності, виконання якого також може слугувати індикатором готовності України до наступного етапу євроінтеграції тощо.

Зазначаючи тему завдань і повноважень поліцейських важливим питанням постає налагодження дієвого адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю поліції, й магістральною лінією наразі є побудова за кращими демократичними практиками (у протиположності радянській каральній традиції органів, які нібито мали за мету підтримувати правопорядок в державі) інституту саме громадянського контролю за діяльністю Національної поліції України. Тому в умовах лише становлення як інституту поліції загалом, так і громадського контролю за її діяльністю, визначена тематика дисертаційного дослідження становить значний інтерес для сучасної науки адміністративного права, поліцейстики зокрема. Сучасна наука адміністративного права потребує у фундаментальних та систематичних дослідженнях задля узагальнення та аналізу наявного стану адміністративно-правового регулювання громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, шляхів його покращення.

У сучасних умовах повномасштабної збройної агресії росіян проти України та дії правового режиму воєнного стану держава має балансувати між необхідністю обмеження деяких прав громадян, у тому числі й щодо здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України та подальшим розвитком державних інститутів за демократичним зразком країн із сталими інститутами демократії. Поліція є частиною сектору безпеки і оборони, за яким відповідно до західної теорії має бути потужний цивільний демократичний контроль, тому проблематика громадського контролю за діяльністю поліції в умовах воєнного стану набуває особливої важливості через, власне, головну мету України, тобто євроінтеграційний рух, а також через потребу у контролі за діяльністю силового сектору у ситуації, коли йому надані додаткові повноваження

Хоча проблематика, визначена у дисертаційному дослідженні, й окреслюється у працях вітчизняних та зарубіжних дослідників, таких як Л. Гапоненко, А. Ключко, В. Кравчук, С. Медведенко, Р. Миронюк, О. Терещук, В. Собина та інші, сучасний науковий доробок з адміністративного права потребує нового системного та фундаментального дисертаційного дослідження, оскільки здебільшого література репрезентована або окремою проблематикою в науковій періодиці, або підручниками чи посібниками тощо. Тому необхідно саме на рівні дисертації проаналізувати комплексно теоретичні основи адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України та у відповідності до такого аналізу встановити подальші шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Сучасний науковий доробок з проблематики адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України розглядається у контексті загальної проблематики громадського контролю за органами виконавчої влади або за правоохоронними органами, також у дослідженнях, присвячених взаємодії правоохоронних органів із

громадськістю. Серед таких дисертаційних досліджень останніх років варто виділити наступні: докторська дисертація С. Денисюка. «Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади» (2010); дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук О. Поклада «Громадський контроль за діяльністю поліції» (2018 рік); дисертація доктора філософії С. Медведенка «Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності» (2020); докторська дисертація В. Василенка «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції» (2021); дисертація доктора філософії Н. Лебедевої «Адміністративно-правове регулювання взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства» (2021); дисертація доктора філософії В. Кейдалюка «Нормативно-правові засади взаємодії Національної поліції України з громадськими об'єднаннями правоохоронної спрямованості» (2024). Зауважимо, в науковому середовищі є дисертаційні дослідження, присвячені громадському контролю за діяльністю поліції, водночас цей інститут є динамічним і таким, що швидко розвивається, виникають нові проблеми, пов'язані із технологічним розвитком і необхідністю його впровадження. Також 2022 року реальність для України змінилася, необхідно здійснювати наукові дослідження із прив'язкою до впливу збройного конфлікту та дії правового режиму воєнного стану.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 р. № 12-21.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертації полягає в тому, щоб на основі чинної законодавчої та підзаконної бази й узагальнення практики її застосування встановити теоретичні основи й особливості адміністративно-

правових засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України й на основі цього здійснити пропозиції щодо удосконалення таких засад.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні **задачі** дослідження:

- розглянути громадський контроль за діяльністю поліції як об'єкт адміністративно-правового дослідження;
- здійснити історико-правовий огляд формування інституту громадського контролю за діяльністю поліції;
- проаналізувати чинну систему нормативно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України;
- встановити поняття та ознаки громадського контролю за діяльністю Національної поліції України;
- визначити мету, завдання та принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України;
- висвітлити основні інструменти (форми і методи) громадського контролю за діяльністю Національної поліції України;
- проаналізувати зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України
- встановити основні шляхи адміністративно-правових засад удосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини щодо громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дослідження, згідно з об'єктом, предметом, метою і завданнями, становили методи наукового

пізнання: порівняльно-правовий, статистичний, системно-структурний, структурно-функціональний, метод наукового аналізу та узагальнення, хронологічний тощо. Серед методів і прийомів наукового пізнання дисертаційного дослідження застосовувався комплекс вузькоспеціальних та загальнонаукових методів. Задля досягнення визначеної перед дисертаційним дослідженням мети і завдань, для обґрунтування сформульованих висновків використовувалися наступні методи: *діалектичний* метод, який застосовувався задля визначення теоретичних основ і нормотворчих положень у сфері громадського контролю за діяльністю поліції, задля встановлення ознак і явищ, необхідних для існування громадського контролю в державі, для визначення сильних сторін і недоліків чинного законодавства, яке регулює питання громадського контролю за діяльністю поліції (підрозділи 1.1.–1.3.; 2.1., 2.3., 3.2.); *систематизації* – задля визначення завдань, функцій, повноважень, принципів, ознак громадського контролю за діяльністю поліції, задля встановлення системи нормативно-правових актів, які регулюють функціонування громадського контролю, класифікації наукового доробку, де розкривається проблематика громадського контролю (підрозділи 1.1, 1.3., 2.1.–2.3.) та шляхів вдосконалення правового забезпечення громадського контролю за діяльністю поліції, узагальнення зарубіжного досвіду окресленого питання (підрозділи 3.1., 3.2.); *структурно-функціональний* – для дослідження зовнішньо- та внутрішньо-організаційних засад громадського контролю за діяльністю поліції (підрозділи 2.1.–2.3.); *порівняльно-правовий* – для порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду громадського контролю за діяльністю поліції (підрозділ 3.1.); *аналітичний* – для обґрунтування необхідності внесення змін до чинного законодавства, норми якого регулюють громадський контроль за діяльністю Національної поліції України (підрозділи 1.1.–1.3., 2.1.–2.3., 3.1., 3.2.); *аналізу, синтезу, індукції, дедукції* тощо – для дослідження нормативно-правових актів, матеріалів аналітичного та статистичного характеру, концепцій і теорій, які стосуються проблематики теми дисертаційного дослідження (підрозділи 1.1.–1.3., 2.1.–2.3., 3.1, 3.2).

*Науково-теоретичне підґрунтя* дослідження становлять фундаментальні доктрини провідних науковців з філології, філософії, теорії держави і права, адміністративного, кримінального права, державного управління й інших галузевих правових наук, зокрема і зарубіжних дослідників.

*Нормативну основу* дисертації становлять Конституція України, закони України, акти підзаконного характеру Президента України та Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ, внутрішні акти Національної поліції України, що визначають основи та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою працею, яка комплексно та системно розглядає адміністративно-правові аспекти громадського контролю за діяльністю поліції з урахуванням особливостей його здійснення в умовах воєнного стану.

У ході дослідження ми прийшли до формулювання деяких концептуальних положень і тез, що будуть винесені на захист:

*уперше:*

- на основі аналізу положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки обґрунтовано необхідність нормативного закріплення вимог до представників громадянського суспільства, які залучаються до здійснення громадського контролю; доцільність законодавчого обмеження участі в інститутах громадського контролю осіб, щодо яких встановлено факти колабораційної діяльності з державою-агресором, публічного заперечення територіальної цілісності України або глорифікації країни-агресора; необхідність впровадження фільтра правової доброчесності до суб'єктів громадського контролю як засобу нейтралізації гібридних загроз, що спрямовані на підрив довіри до правоохоронної системи через залучення недоброчесних осіб до наглядових механізмів;

- розглянуто можливості запровадження диференційованих обмежень щодо реалізації форм громадського контролю в умовах дії правового режиму воєнного стану, обґрунтовано необхідність відходу від загальнонаціональної заборони таких форм на користь локалізованого підходу, з урахуванням безпекової ситуації в конкретних районах, де тривають бойові дії або здійснюються стабілізаційні заходи після деокупації, що дозволить уникнути довгострокової дезінтеграції громадянського суспільства від процесів демократичного нагляду за діяльністю органів публічної влади;

- на основі аналізу досвіду литовської правоохоронної системи запропоновано нормативне доповнення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» у вигляді нової частини, що встановлюватиме перелік інформації, яка не підлягає оприлюдненню у звітах про поліцейську діяльність, з метою забезпечення балансу між прозорістю дій поліції та захистом державної таємниці, презумпції невинуватості, прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також недопущення розголошення відомостей, які можуть перешкоджати оперативній діяльності чи сприяти вчиненню правопорушень;

- обґрунтовано необхідність деталізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю шляхом розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові форми контролю, його цілі, завдання, принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку;

*удосконалено:*

- періодизацію розвитку інституту громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, ключовою віхою якої визначено 29 квітня 1918 року – дату ухвалення Конституції Української Народної Республіки як ключової точки цивілізаційного вибору української еліти на користь ліберально-демократичної моделі правової держави, що відкривала

простір для становлення громадянського суспільства, а також виокремлено сучасний період, що починається з березня 2022 року і характеризується трансформацією механізмів громадського контролю в умовах воєнного стану, нормативним обмеженням його реалізації на користь забезпечення національної безпеки;

- формулювання поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції як фундаментальних і керівних засад, що визначають зміст механізму участі громадськості у контролі, та обґрунтовано доцільність їх класифікації на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні, останні з яких поділяються на загальні й спеціальні, відповідно до рівня інституційної специфіки правовідносин;

- поняття громадського контролю за діяльністю поліції як адміністративно-правового механізму участі представників громадянського суспільства – індивідуальних або колективних суб'єктів – у виявленні недоліків у роботі Національної поліції, формулюванні рекомендацій щодо її вдосконалення, реалізації спільних проєктів і ініціюванні питань про висловлення недовіри керівникам поліції;

- наявні підходи до нормативного регулювання відкритих зустрічей керівників територіальних органів поліції з громадськістю як форми громадського контролю, шляхом запровадження обов'язку інформування про результати розв'язання раніше озвучених проблем, що дозволяє трансформувати ці зустрічі з формального інструменту комунікації у повноцінний механізм публічного контролю за ефективністю діяльності поліції;

*дістало подальшого розвитку:*

- напрями імплементації іноземного досвіду інформування громадськості про криміногенну ситуацію шляхом адаптації моделей на кшталт «карти злочинності» як цифрового сервісу з географічною візуалізацією статистичних даних, із залученням технологій штучного

інтелекту та оновленням інформації в реальному часі не лише на основі поліцейських звітів, але й інших джерел оперативної інформації;

- характеристика ключових ознак громадського контролю за діяльністю поліції, зокрема підкреслено його добровільний характер, відсутність відносин підпорядкування між суб'єктами контролю та поліцією, а також обґрунтовано, що в умовах воєнного стану окремі форми такого контролю можуть бути тимчасово обмежені з огляду на потреби національної безпеки і оборони.

**Особистий внесок здобувача.** Викладені у науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом самостійної праці автора дисертації. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам наукових публікацій, у дисертаційному дослідженні не використовувались.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

- *науковій діяльності* – для подальшого розроблення наукових питань щодо дослідження теоретичних та прикладних аспектів громадського контролю за діяльністю Національної поліції України (акт впровадження у наукову діяльність);
- *законодавчій діяльності* – для розробки і вдосконалення нормативних актів спрямованих на поліпшення нормативного регулювання громадського контролю за діяльністю Національної поліції України;
- *практичній діяльності* – для удосконалення форм контролю за діяльністю поліцейських та підвищення ефективності механізмів контролю;
- *освітньому процесі* – положення та висновки дисертації можуть використовуватися при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Актуальні проблеми захисту та дотримання прав людини в правоохоронній діяльності», «Поліцейська діяльність» у Дніпровському державному університеті внутрішніх справ.

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дисертаційного дослідження загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI сторіччі» міжнародна науково-практична конференція» (м. Київ, 17–18 лютого 2021 року); «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі: міжнародна науково-практична конференція (м. Київ 14–15 червня 2022 року); «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: міжнародна науково-практична конференція (м. Дніпро 15 березня 2024 року)»; «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: міжнародна науково-практична конференція (21 березня 2025 року).

**Структура роботи.** Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінки, у т.ч. основного тексту – 161 сторінка. Список використаних джерел налічує 202 найменування і займає 25 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО І ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

### **1.1. Громадський контроль за діяльністю поліції як об'єкт адміністративно-правового дослідження**

Ідея громадського контролю за діяльністю органів державної влади, особливо за органами виконавчої влади далеко не нова. Громадський контроль за правоохоронними органами зародився як правовий інститут в різних державах світу дуже давно, але в Україні, яка взяла курс на побудову розвиненої демократичної правової держави у історичному контексті відносно нещодавно, цей інститут можна назвати інноваційним. Відповідно, і українські наукові дослідження у сфері теорії держави і права, адміністративного права щодо громадського контролю за діяльністю поліції лише починають своє інтелектуальне накопичення, враховуючи неминучість змін і трансформацій суспільного і державного життя, що у свою чергу робить запит на нові і нові дослідження. Задля ефективного виконання поставлених перед дисертаційним дослідженням завдань варто зробити бібліографічний огляд вже наявного стану речей в правовій науці щодо громадського контролю загалом, а також громадського контролю за діяльністю поліції із точки зору адміністративного права, зробити умовну класифікацію літературних джерел, визначити проблемні аспекти, які потребують подальшого висвітлення.

Варто зауважити, що складність опису наукового доробку з проблематики громадського контролю за діяльністю поліції полягає в тому, що тематика громадського контролю загалом знаходиться у колі зору висвітлення різних сфер науки. Громадський контроль вивчають і в адміністративному праві, з точки зору теорії держави і права, конституційного права, публічного управління та адміністрування, громадський контроль є об'єктом досліджень політології. Тому в науковій

літературі може існувати значний пласт інформації про громадський контроль, але він розглядається в залежності від певної галузі знань тощо. Таким чином вважаємо за доцільне по-перше, класифікувати бібліографічні джерела відповідно до їхніх форм, тобто:

- до першої групи джерел ми віднесемо дисертаційні дослідження, різноманітні монографії, підручники та інші монографічні праці, які мають системний та узагальнюючий характер для наукового доробку з громадського контролю за діяльністю поліції;
- другу групу складають також дисертації, монографії, посібники та підручники, в яких розглядається окремим розділом громадський контроль за діяльністю поліції або така проблематика висвітлюється в контексті загальної теми взаємодії поліції та громадянського суспільства, себто громадський контроль за діяльністю поліції не виступає головним об'єктом таких досліджень;
- до третьої групи умовно можна віднести статті в періодичних виданнях, тобто наукову періодику, а також тези конференцій, де розглядаються окремі питання громадського контролю за діяльністю поліції.

Звісно, відповідно до означеної класифікації можна бібліографічну наукову базу розподіляти на підгрупи відповідно до змісту проблематики, що висвітлюється: принципи та завдання громадського контролю за діяльністю Поліції; форми та методи громадського контролю за діяльністю поліції, шляхи вдосконалення адміністративно-правової бази такого контролю тощо. Зауважимо, що жодна класифікація не буде вичерпною, адже критеріїв групування безліч. Ми здійснюємо таку класифікацію для зручності й певного орієнтиру, від якого відштовхуємося під час аналізу наукової літератури.

Загалом питаннями громадського контролю за діяльністю публічних адміністрацій займалися наступні дослідники: В. Аброськін, В. Авер'янов, С. Алфьоров, О. Андрійко, О. Бандурко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, О. Безпалова, Ю. Битяк, С. Братель, Л. Бугайчук, С. Вітвіцький, М. Вітрук,

М. Віхляєв, В. Гаращук, О. Гетманець, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, С. Гусаров, О. Джафарова, С. Денисюк, Є. Додін, В. Доненко, О. Доскевич, В. Доненко, І. Залюбовської, О. Зарічного, Р. Калюжний, І. Клименко, А. Ключко, В. Коваленко, В. Колпаков, О. Куракін, А. Комзюк, К. Левченко, С. Медведенко, Р. Мельник, О. Миколенко, О. Музичук, Л. Наливайко, Н. Нижник, О. Поклад, Л. Рогатіна, О. Юнін та інших.

Фундаментальною працею системного характеру можна назвати дисертаційне дослідження О. Поклада 2018 р. «Громадський контроль за діяльністю поліції»[130]. У зазначеній праці дослідник значної уваги приділив понятійно-категоріальному апаратові. Вперше було запропоновано визначення громадський контроль за діяльністю поліції, яку автор розглядав як форму реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами, яка знаходить свій прояв через гарантовану державою та законом можливість звернення до поліції для отримання публічних правоохоронних послуг, здійснення впливу на діяльність поліції з метою удосконалення її діяльності із захисту прав і свобод громадян через участь в прийнятті організаційних поліцейських рішень, взаємодії з поліцією у забезпеченні публічного порядку та безпеки шляхом створення добровільних громадських формувань правоохоронного спрямування [130, с. 4]. Ним було проаналізовано та надано характеристику формам громадського контролю за діяльністю поліції, які містяться в Законі «Про Національну поліцію» (подання публічного запиту та отримання інформації про діяльність НП України, крім конфіденційної інформації та інформації з обмеженим доступом; отримання звіту за результатами поліцейської діяльності за звітний період та оприлюднення його на офіційних веб-сайтах поліції та інші). Також автор запропонував виділяти наступні організаційні форми залучення громадськості до поліцейської діяльності: здійснювати громадські обговорення проєктів адміністративних актів, які плануються до прийняття в поліції та стосуються обмежень прав і свобод громадян за допомогою Інтернет-опитування; залучення представників громадських формувань

професійного спрямування до участі у роботі штабу з охорони публічного порядку та безпеки; відбір та залучення представників громадськості до роботи атестаційних комісій поліції [130, с. 5].

Також вважаємо за доцільне виділити запропоновану О. Покладом концепцію поділу суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції на організовану та неорганізовану громадськість. До неорганізованих дослідників відносить громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні і наділені соціальними правами і реалізують свої контрольні функції шляхом звернення до поліції із заявами (запитами), скаргами та пропозиціями. Відповідно, до організованої належать громадські організації, що у свою чергу поділяються на загального спрямування (тобто питання контролю за діяльністю поліції не є для неї єдиним або пріоритетним напрямом, а лише одним з напрямів діяльності) та організації правоохоронного спрямування; засоби масової інформації; Громадська рада при МВС України; громадські формування з охорони громадського порядку; профспілкові громадські організації Національної поліції України. Також погоджуємося із твердженням автора, що до суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції не слід включати суб'єктів, яким делеговані владні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю поліції (наприклад, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, члени наглядових рад і тимчасових комісій Верховної Ради України та ін.) Погоджуємося, оскільки зазначені суб'єкти вже наділені саме владними повноваженнями контролю за діяльністю поліції у вигляді парламентського цивільного контролю тощо [130, с. 7–8]. Зауважимо, якщо таких людей залучати до громадського контролю, втрачається основний зміст самої філософії такого контролю – залучення представників громадськості, які не наділені від держави певними владними повноваженнями у здійсненні контролю. На основі них можемо сказати, що в Україні також необхідно вводити зарубіжну практику опитувань громадськості щодо, скажемо так, рівнем задоволеності якістю надання

поліцейських послуг Національною поліцією. Більш детально на цьому питанні ми зупинимося у третьому розділі дослідження в контексті адміністративно-правових засади удосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

У 2010 р., ще до реформування міліції в поліцію, важливе для науки адміністративного права дисертаційне дослідження з питань громадського контролю за діяльністю поліції загалом здійснив доктор наук С. Денисюк. Важливим із теоретичної точки зору постає розділ I дисертацій, де розкриваються методологічні засади громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів України. Дослідник розглядає поняття, принципи та предмет громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів в Україні; форми громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів в Україні; міжнародний досвід здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю та шляхи його адаптації в Україні [48]. Громадський контроль за адміністративною діяльністю правоохоронних органів дослідник визначає «як юридичну гарантію законності, тобто як сукупність умов, засобів, організаційно-правових заходів, безпосередньо спрямованих на забезпечення законності адміністративної діяльності правоохоронних органів» [48, с. 11–12]. Про поняття такого контролю дослідник зазначає: «як сукупність дій суб'єктів контролю, врегульованих головним чином нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної 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» [48, с. 12]. Підкреслимо наведені у дослідженні проблеми здійснення контролю за правоохоронною діяльністю закордоном: масштабність

контролю; залучення малоактивних громадян, які не довіряють подібним ініціативам; реформування правоохоронних органів та впровадження нових ініціатив у їх діяльність; реалізація працівниками правоохоронних органів власних повноважень; проблема у визначенні мети громадського контролю за правоохоронною діяльністю та особливості досягнення такої мети [48, с. 12].

2017 р. світ побачила праця Л. Наливайко та О. Савченко. Хоча дослідження присвячено теоретико-правовим засадам громадського контролю за діяльністю органів державної влади загалом, у монографії розкриті важливі бібліографічні дані щодо існуючих вже наукових розробок в царині громадського контролю за діяльністю влади. Повністю погоджуємося з думкою авторів, що громадський контроль за діяльністю органів державної влади може реально існувати лише в тій державі, яка визнає найвищою соціальною цінністю і яка бере на себе зобов'язання захищати її права, свободи та її інтереси, тому реальна можливість існування громадського контролю детермінована існуванням громадянського суспільства [115, с. 34]. Автори зазначають, що наукове розуміння громадського контролю існувало й за радянських часів, але роботи авторів хоча й закладали теоретико-методологічний фундамент для вивчення такого явища, як громадянський і державний контроль, але такі концепції, які будувалися на принципах більшовицької філософії та ідеології демонструють свою обмеженість та недемократичність [115, с. 35–36]. Додамо, що важко писати наукові роботи про громадський контроль у середовищі, де немає громадянського суспільства і в умовах тоталітаризму або авторитаризму громадяни не мають жодного впливу на прийняття рішень влади, а таке право мають партійні функціонери більшовицької комуністичної партії.

Важливим елементом монографії є аналіз форм громадського контролю. Автори вказують, що класичне розуміння участі громадян і інститутів громадянського суспільства в державному управлінні обмежується посиленням на представницькі механізми (право брати участь у виборах і

референдумах), тому вони виділяють наступні форми громадського контролю: 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; медіа-контроль та ін [115, с. 83–84].

Зауважимо, що Л. Наливайко та О. Савченко підняли важливу тему про ефективність громадського контролю, який визначили як оптимальне співвідношення між конкретизованою метою, правовою діяльністю суб'єктів громадського контролю та соціально-корисним результатом відповідно до потреб та інтересів окремих осіб та громадянського суспільства в цілому, а головною метою громадського контролю є ефективне управління громадськістю державно-суспільними справами [115, с. 197–198].

2020 р. вийшла фундаментальна праця Р. Миронюка «Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія». Акцентуємо увагу на тому, що у своїй роботі Р. Миронюк виділив ряд завдань громадського контролю за діяльністю поліції: «1) отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції; 2) сприяння підвищенню ефективності роботи поліції; 3) поширення серед громадськості соціально значущої функції поліції; 4) підтримання іміджу поліцейської діяльності та престижу роботи поліцейського; 5) забезпечення прозорого відбору кадрів для поліції, їх переміщення та іншого просування по службі; 6) підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності поліції; 7) покращення умов та порядку надання адміністративних послуг органами поліції [110, с. 116]. Разом із тим, значної уваги дослідник приділив процедурним формам та інституційним елементам громадського контролю за діяльністю поліції. Автор виділив 8 процедурних форм: 1) представництво громадськості в колегіальних органах

при центральних та територіальних підрозділах НП; 2) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність НП; 3) безпосереднє звернення громадян та ЗМІ до органів НП з метою отримання інформації про їх діяльність та її оприлюднення; 4) участь представників громадськості у відборі кадрів в НП та проходження атестації кадрів; 5) участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; 6) організації опитування громадської думки про діяльність НП; 7) зобов'язання звітування керівництва підрозділів НП про результати своєї діяльності перед громадськістю; 8) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності НП, та ін. Серед інституційних елементів громадського контролю за діяльністю поліції на думку автора виділяються суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення [110, с. 116–117].

Авторський колектив М. Семенишина, В. Бесчасного, С. Вітвіцького та Р. Ткаченка 2020 року підготував науково-практичний посібник «Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України : науково-практичний посібник» [161]. Дослідники під ефективними формами громадського контролю саме за діяльністю Національної поліції називають звернення громадян; громадські слухання; збори громадян; громадські ініціативи; громадська експертиза; громадські обговорення проектів нормативно-правових актів. Дослідники також розглядають питання громадського контролю саме за адміністративною діяльністю підрозділів Національної поліції, на нашу думку, підкреслюючи таким чином неможливість втручання громадського контролю в оперативно-розшукову діяльність поліцейських. Такий контроль, наголошується поєднує у собі три елементи, а саме: одержання інформації про дотримання під час виконання поліцейськими своїх повноважень прав і свобод людини і громадянина; аналіз та оцінка інформації; реагування на виявлені правопорушення [161, с. 127].

2021 р. відбувся захист дисертаційного дослідження на отримання ступеня доктора юридичних наук В. Василенка на тему: «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції» [11]. У дослідженні вчений виділяє ознаки гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю поліції: «а) є спеціальними юридичними гарантіями, котрі реалізуються в контрольно-наглядовій сфері; б) виступають правовою та організаційною основою здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, забезпечення реалізації та захисту прав суб'єктів громадського контролю; в) мають адміністративно-правову природу, адже стосуються сфери державного (публічного) управління, реалізації державної політики, діяльності органу державної влади – Національної поліції; г) першочергово отримали нормативно-правове закріплення у Конституції та законах України; г) є індивідуальними та колективними з огляду на сферу суб'єктного поширення; д) знаходять своє відображення у: правах суб'єктів громадського контролю – фізичних осіб, зокрема їх специфічних прав, пов'язаних зі здійсненням професійної діяльності, та юридичних осіб; обов'язках об'єкта громадського контролю – Національної поліції (її посадових та службових осіб); е) їх поділ на правові та організаційні відображає «статичне становище» (існування нормативно-правових актів, які закріплюють відповідні гарантії) та «динамічний стан», який окреслює організаційні аспекти практичної реалізації громадського контролю» [11, с. 8–9].

Слушним у зазначеній роботі є запропоноване поняття системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, під якою автор розуміє фізичних осіб, що наділені правосуб'єктністю, що можуть діяти індивідуально та колективно (у складі громадських об'єднань без статусу юридичної особи), юридичних осіб приватного права, в тому числі друковані ЗМІ, приватних та громадських телерадіоорганізацій, а також консультативно-дорадчий орган, що створюються при МВС України ( Громадська рада при МВС України)

незалежно від правоохоронного напрямку їх діяльності, які у свою чергу здійснюють дії, що прямо або опосередковано пов'язані з контролюючою діяльністю та забезпечують об'єктивну перевірку роботи органів поліції. Водночас В. Василенко запропонував класифікувати громадський контроль за діяльністю Національної поліції за критерієм виділення суб'єктів реалізації відповідного контролю: 1) контроль з боку громадян, іноземців та осіб без громадянства; 2) контроль з боку громадських об'єднань; 3) контроль спеціалізованих громадських суб'єктів; 4) внутрішньовідомчий громадський контроль [11, с. 10–11].

Також варто виділити монографічні дослідження, які опосередковано стосуються громадського контролю за діяльністю поліції, оскільки присвячені адміністративно-правовим засадам взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності. Так, у своєму дисертаційному дослідженні 2020 р. (Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності) С. Медведенко зауважує, що сучасне законодавство не містить нормативного закріплення поняття взаємодії в правоохоронній сфері і пропонує визначати взаємодію Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності як соціально обумовлену, узгоджену діяльність, яка виражена у співпраці між суб'єктами взаємодії з використанням відповідних форм і методів для досягнення спільної мети [100]. Автор окремим підрозділом другого розділу дисертації виділяє питання громадського контролю за діяльністю поліції. Дослідник тут розкриває зміст громадського контролю за діяльністю Національної поліції: «це цілеспрямована наглядова діяльність громадськості (громадян України, іноземців, громадських організацій, представників установ і підприємств) щодо виконання повноважень органами Національної поліції України, дотримання ними законності, дисципліни, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави» [100, с. 223].

Н. Лебедева у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства» 2021 р. розглядає громадський контроль за діяльністю поліції дотично до основної теми дослідження в контексті підрозділу про формування думки населення та оцінки ефективності діяльності поліції. Вона пропонує в дослідженні до основних напрямів залучення громадськості в процесі створення безпечного середовища (в рамках ст.89 Закону України «Про Національну поліцію», де розглядається одна з форм громадського контролю за діяльністю поліції як спільні проєкти з громадськістю) доповнити: створення партнерських відносин між поліцією та громадськістю; залучення громадськості до профілактичних заходів протидії правопорушенням та злочинності, спрямованих на усунення причин та умов їх виникнення; розширення співпраці поліції з громадськістю у сферах освіти, охорони здоров'я, благодійності та інших соціально значущих сферах; проведення роботи з персоналом у поліції щодо формування мотивації з налагодження взаємодії з громадськістю [89, с. 189].

Серед періодики варто виділити науковий доробок вченого О. Юніна, який розглядає питання поняття громадського контролю за діяльністю поліції [196]; адміністративно-правові основи такого контролю [195]. Вчений В. Гриценко висвітлює у своїй статті зміст такого контролю, який полягає у здійсненні процедур, направлених на представництво та участь громадськості в обговоренні, підготовці нормативно-правової бази; громадський контроль безпосередньо стосується кадрового відбору та процедури атестації поліцейських; організацію опитування громадської думки щодо діяльності поліції та їх участь у розробці програм такої діяльності [37, с. 58]. Також він розглядає питання завдань громадського контролю. Так, у відповідності до положень Закону «Про Національну поліцію» В. Гриценко виділяє наступні завдання і мету контролю: «Завданнями громадського контролю за діяльністю поліцією є в першу чергу, отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції. По-друге,

сприяння підвищенню й ефективності роботи поліції, підтримання її іміджу та престижу. По-третє, підвищення рівня законності щодо забезпечення прав та свобод громадян у діяльності поліції тощо. Метою громадського контролю за діяльністю працівників поліції є спрямування на недопущення протиправних дій із боку підконтрольних суб'єктів, попередження можливих правопорушень та усунення причин, що їм сприяють [37, с. 58].

О. Пухкал наводить наступні завдання громадського контролю: щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності та правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [152, с. 57].

О. Пашинський вказує, що: «Завданнями громадського контролю в демократичній державі є: отримання повної інформації щодо діяльності органів публічної влади; сприяння підвищенню ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; поширення соціально значущої функції органів публічної влади; підтримання іміджу органів публічної влади, діяльності та престижу роботи органів публічної влади; забезпечення прозорого відбору кадрів для органів публічної влади, їх переміщення, просування кар'єрними сходами тощо; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян у діяльності органів публічної влади; покращення якості та порядку надання адміністративних послуг органами публічної влади тощо» [124, с. 498].

М. Ковалів та Л. Кузьо у статті «Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України» 2021 р. у статті розкривають загальні характеристики громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, аналізують публічно-владний характер адміністративної діяльності органів Національної поліції, розглядається така процедура звернення громадян як інструмент громадського контролю за діяльністю поліції [73].

Окремо можна розглянути періодику дослідників, що стосується зарубіжного досвіду громадського контролю за діяльністю поліції.

В. Шевчук 2023 р. опублікував статтю «Зарубіжний досвід реалізації окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції і шляхи його впровадження в Україні». В дослідженні запропоновано переймати іноземний досвід у питанні нормативного визначення підстав, форм та способів залучення громадян до охорони публічного порядку, закріплення у Законі України «Про Національну поліцію» норм про участь на добровільних засадах громадян в охороні публічного порядку; мова йде про необхідність створення Асоціації підтримки поліцейської діяльності як громадської організації задля спільної роботи із громадянами для покращення надання поліцейських послуг [189]. О. Юнін у своєму дослідженні також розглядає нормативно-правові акти й практику залучення інститутів громадянського суспільства до контролю за діяльністю поліції за кордоном. Автор акцентує увагу на необхідності створення ефективного механізму громадського контролю в Україні за зразком поліцейських інституцій ліберальних країн із розвиненими демократичними інститутами. Також важливим є висвітлення міжнародних документів, які визначають принципи та стандарти громадського контролю за правоохоронними органами [193].

В. Кейдалюк розглядає питання зарубіжного досвіду в контексті взаємодії громадськості та поліції [68], зарубіжного досвіду правового регулювання та форм такої взаємодії [70]. Дослідник розглядає досвід конкретних держав щодо реалізації концепції Community Policing у таких країнах, як США, Франція, Велика Британія, Данія. У статтях встановлено, що в таких країнах існує ефективні нормативні та психологічні механізми опрацювання навичок комунікації, які можна впроваджувати в Україні. Також наведений приклад реалізації в США програми участі громадськості із патрульною службою поліції, підготовки у США членів громадських об'єднань правоохоронної спрямованості, різноманітних програм добровільної співпраці із поліцією, щодо залучення громадськості до профілактики правопорушень [70]. Також дослідник підсумовує, що зарубіжний досвід вказує на факт неможливості ефективного забезпечення

публічної безпеки і порядку виключно силами правоохоронних органів, до такої діяльності має активно залучатися громадськість, інститути громадянського суспільства. Також на основі досвіду Великої Британії, США, Німеччини заслуговує на впровадження у питанні взаємодії із населенням «теорія розбитих вікон», що сприяє формуванню у громадян культури нульової толерантності не лише до злочинів, але й до дрібних правопорушень. Корисним є досвід Німеччини та США щодо запровадження допоміжних сил на допомогу поліції на платній та безоплатній основі [68, с. 98].

*Можна здійснити деякі висновки до пункту розділу:*

Таким чином, класифікувати бібліографічні джерела, де висвітлюється проблематика громадського контролю за діяльністю поліції можна відповідно їх форми, що буде достатньо умовною класифікацією (оскільки можна класифікувати й за змістом досліджень, а саме на дослідження, що стосуються загального питання громадського контролю, громадського контролю за правоохоронними органами; громадського контролю за Національною поліцією тощо): до першої групи таких досліджень варто віднести дисертаційні дослідження, різноманітні монографії, підручники та інші монографічні праці, які мають системний та узагальнюючий характер для наукового доробку з громадського контролю за діяльністю поліції або правоохоронних органів; другу групу складають також дисертації, монографії, посібники та підручники, в яких розглядається окремим розділом громадський контроль за діяльністю поліції або така проблематика висвітлюється в контексті загальної теми взаємодії поліції та громадянського суспільства, себто громадський контроль за діяльністю поліції не виступає головним об'єктом таких досліджень; третю групу складають статті й тези, в яких висвітлюються окремі громадського контролю за діяльністю поліції.

У питанні подальших наукових досліджень у сфері громадського контролю за діяльністю Національної поліції потребує розгляду проблематика реалізації форм громадського контролю в умовах дії правового

режиму воєнного стану; необхідно також розробляти, спираючись на практику і наукову теорію, рекомендації щодо функціонування громадського контролю в умовах післявоєнної відбудови та на деокупованих територіях. Окремої уваги заслуговує питання залучення громадян до такого контролю на деокупованих територіях. Варто висвітлювати питання відповідності питань безпеки і доцільності обмеження форм громадського контролю, ймовірного підходу щодо «зонування» територій України відповідно до ситуації із безпекою та відновлювати форми контролю у тих регіонах, які знаходяться далеко від лінії бойового зіткнення.

Актуальність висвітлення проблематики адміністративно-правових засад громадського контролю проявляється у тому, що від теоретичних розробок залежить ефективне регулювання відповідних суспільних відносин, а побудова ефективного механізму громадського контролю за правоохоронними органами є важливою вимогою для продовження євроінтеграційних процесів. Разом із тим після зміни реалій України і переходом життя суспільства в умови довготривалої війни та дії правового режиму воєнного стану відбувається в цілях національної безпеки і порядку обмеження тимчасового на період дії правового режиму воєнного стану багатьох форм громадського контролю, й доцільність таких кроків та можлива адаптація дії усіх форм контролю необхідно висвітлювати, мова про що буде йти далі у дисертаційному дослідженні.

## **1.2. Історико-правовий огляд формування інституту громадського контролю за діяльністю поліції**

Можна стверджувати на основі аналізу літератури наукової та виходячи із сучасних реалій, що зародження і становлення інституту громадського контролю за правоохоронними органами загалом, зокрема за Національною поліцією відбувається на українських землях саме зараз, в цей момент історико-правового розвитку української державності, яка обрала

модель ліберальної демократії. Звісно, деякі елементи громадського контролю, такі як певні форми взаємодії з правоохоронцями, існували й раніше.

Відомо, що українці сотнями років не мали власної національної державності, перебували в різних державних системах, тому не мали змоги розвивати власні національні державні інституції, як це робили французи або громадяни США, хоча й недержавною нацією українців важко назвати, усе ж водночас ми мали приклади власних державностей до 1991 р. У рамках цього розділу ми спробуємо розібратися у питаннях генези давніх праобразів взаємодії та паростків контролю за діяльністю правоохоронних органів у межах різних державних систем, що існували на українських землях.

В якості короткого історичного опису можна сказати, що після падіння Київської Русі, занепаду Галицько-Волинського князівства наші землі перебували у складі Королівства Польського та Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Московії, Російської імперії та Австрійської та Австро-Угорської імперії, під радянською окупацією. Нажаль, умови абсолютистської монархії в Російській імперії, відсутність реальних прав на самоврядування в Австро-Угорській імперії, більшовицька «диктатура пролетаріату», де «совєцький человек» зовсім не мав жодних реальних важелів впливу на владу, не сприяли зародженню громадянського суспільства, що відбулося лише після відновлення української державності.

Відштовхуючись від аналізу наукової літератури про громадський контроль та історію його зародження О. Терещук робить таке зауваження, що в дослідженнях часто використовуються твердження про громадський контроль як явище, яке не властиве вітчизняним історико-правовим традиціям. Стверджується також, що в історії еволюції правової системи України не було місця, або були відсутні умови і передумови для становлення та розвитку інституту громадянського контролю. Немов, на пострадянському просторі такий контроль є чимось неприродним і чужорідним, який штучно насаджений, а суспільства в середині країн на

пострадянському просторі не вміють обстоювати свої інтереси контексті використання політичних та правових публічних механізмів. Сам О. Терещук зауважує, що такі думки є хибними й існують історичні факти, які підтверджують існування та функціонування громадського контролю за правоохоронною діяльністю [174, с. 33].

Звісно, в класичному сучасному вигляді громадський контроль може існувати лише за наявності правової демократичної держави та громадянського суспільства. Саме в такому вигляді в Україні лише відбувається становлення інституту громадського контролю. Але ж, усе одно, певні прояви контролю та взаємодії між правоохоронними органами та суспільством, населенням, існував набагато раніше.

Якщо говорити про феодальну Київську Русь, то на правоохоронну систему та особливості правоохоронної діяльності впливала загальна система феодальних відносин, відносини васалітету-сюзеренітету, слабкістю центральної влади й впливовістю на місцях тамтешніх феодалів. Звісно, про жоден контроль громадськості за діяльністю феодалів та їх підданих, які виконували правоохоронні функції в межах домену феодального, не існувало, оскільки феодал знаходився на вершині суспільної ієрархії, а його піддані, що виконували правоохоронні функції, виконували це від його імені. Тому єдиним впливом на феодала у сенсі контролю за його в тому числі правоохоронною діяльністю міг здійснювати лише феодал, який знаходився на вищому щаблі ієрархії і був для нього сюзереном (найвищим був Великий князь Київський).

Великий князь Київський виконував ряд важливих функцій, серед яких виділяють ставлення на правління на місцях синів, інших родичів або вірних поплічників, призначення інших посадовців (в межах свого домену); князь займався збором данини; мав законодавчі, судові та правоохоронні функції [99, с. 13]. Відповідно до норм першого на наших землях феодального кодифікованого акту «Руська правда» історичний розвиток загалом правоохоронних органів бере свій початок, оскільки вони

сформувалися саме на основі зазначеної збірки, правоохоронна функція покладалася на князя та його дружину, тобто віддане йому феодальне військо, а також на призначуваних на підвладних землях князівських чиновників (які називалися вірники, тіуни та мечники). За виконання правоохоронних функцій місцеве населення утримувало їх. У Руській правді важливе місце займало питання захисту та охорони майнових та інших прав різних категорій населення (в першу чергу феодального), але й визначалася необхідність захисту від свавілля своїх підданих, також Руською правдою захищалися тогочасні особи, які виконували правоохоронні функції, оскільки злочини, скоєні щодо осіб при виконанні обов'язків, каралися жорсткіше [63, с. 86].

Якщо подивитися в історичну ретроспективу, так, за часів Київської Русі існував такий цікавий елемент впливу громади на владу (князя і феодалів, які й виконували правоохоронні функції) як віче. О. Терещук називає віче однією з перших інститутів громадського контролю за діяльністю представників влади: «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» [174, с. 35–36].

У XIV ст. на територію України поширюється влада Великого князівства Литовського, що призводить до переходу до нового типу управління землями, а саме від системи удільного князівства до створення областей (воєводств), де воєводи представляли великого князя та

користувалися найвищою владою. У подальшому, після створення у 1569 р. Речі Посполитої її влада поширювалася на частину території України. За цих часів правоохоронна діяльність, як і державне управління, регулювалася достатньо великою кількістю норм права різного походження: польське право, н імецьке право, звичаєве право залежно від міста чи поселення, території його розташування. Незважаючи на це, до помітних змін щодо форм взаємодії з населенням це не призвело [100, с. 32].

Якщо розглядати правоохоронну діяльність часів Запорозької Січі, й контроль за такою діяльністю, то на це впливали особливості самого устрою Січі й характеру тут владних відносин. У Запорізькій Січі козацьке суспільство було цілісною воєнізованою структурою, й їх утворення лише мало деякі ознаки держави. Як ми знаємо, влада у козаків носила виборний характер, тому кошових отаманів, гетьманів та інших осіб, наділених владними повноваженнями і владу, яку козаки над собою добровільно визнавали, обирали або призначали обраними особами. Правоохоронна діяльність, на нашу думку, у такій воєнізованій структурі носила здебільшого характер військової поліції (наразі в Україні діє Військова служба правопорядку). Тобто обрані посадовці на кшталт осавулів, кошових отаманів, інші посадовці, які слідкували за військовою дисципліною одночасно й виконували правоохоронні функції. Як ми знаємо, система покарань за порушення дисципліни або за крадіжки у інших козаків каралися жорстко, що було породженням необхідності діяти ефективно у важких умовах постійних загроз воєнного характеру. Й слідкували за дотриманням правопорядку всередині козацьких формувань самі козаки. Тобто, можна сказати, що у цей час завдяки особливому військово-політичному устрою козаків на Січі склалася унікальна ситуація на той час, коли козацька громада, її представники самі слідкували підтриманням правопорядку і дисципліни всередині своєї громади.

Після успішної визвольної війни під проводом Б. Хмельницького українство отримало власну республіканську державність посеред

самодержавних монархій. На відміну від Запорізької Січі, Гетьманщина була повноцінною державою із своїм адміністративно-територіальним полковосотенним поділом, податками, правом тощо. Правоохоронна діяльність, розшукова тут належала відання гетьмана й отаманів, їх помічників. На території полків та сотень правоохоронні функції із забезпечення публічної безпеки і порядку, розшукової діяльності належали полковникам та сотникам та їх поміщикам відповідно. Полковники і сотники спочатку обиралися відповідною радою, а згодом їх призначав гетьман (кандидатури надавала козацька старшина відповідних рад). Полкова старшина поставала військовою та цивільною адміністрацією козацького полку. Після полковника найбільшими повноваженнями володів полковий обозний, далі йшов полковий осавул (у кожному полку їх могло бути декілька), який виконував поліцейські функції, здійснював слідчі дії [123]. Полкових осавулів, які відали поліцейськими справами, їм могли допомагати так звані підосавулії. Полкові осавули обиралися полковою радою, тобто органом полкового самоврядування Гетьманщини, в якому брали участь усі козаки, які зареєстровані у компутах (офіційні реєстри козаків) полку. Тобто у такий спосіб шляхом обрання посадовців із поліцейськими функціями відбувався своєрідний контроль зі сторони громади козацької на правоохоронну діяльність. Полковники і сотники поєднували не лише правоохоронні, але й адміністративні, судові функції, здійснювали судову владу [4, с. 55]. Сотенна старшина дублювала склад полкової, але у межах вже сотні. Тут окрім сотника сотенною радою обиралися сотенний отаман, писар, осавул. Сотенний осавул також виконував поліцейські функції. Городовий або сотенний отаман як найвпливовіша особа після сотника також відав забезпеченням правопорядку у сотні (місті на території сотні). Сотенна старшина хоча й формально вважалася виборною, усе ж вона призначалася полковою владою [151]. Отже, у козацькій державі існував скоріше «козацький контроль» за діяльністю посадовців, які виконували

правоохоронні функції, оскільки представники козацтва через інститути рад мали змогу обирати таких посадових осіб.

За часів Російської імперії та абсолютизму єдиним джерелом влади був цар або імператор російський, а всі інші мали йому підкорятися, влада його не обмежувалася ні Конституцією, жодними іншими актами конституційного характеру, а усі можновладці лише уособлювали на місцях владу «його монаршої величності», тому про жодний громадський контроль мова йти не могла. Ще одним надважливим фактором, який треба враховувати при розгляді історії формування інституту громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів за часів російської імперії – це структура тогочасного суспільства. Так, російський імператор був усесильним, концентрував у своїх руках законодавчу, виконавчу та судову владу, але він мав спиратися на розгалужений державний апарат і на певну частину суспільства, яка за надані їй привілеї виконувала його волю. В російській імперії це виконували дворяни. Усе населення тут, підкреслюємо, поділялося на феодалів та феодално залежне. Звісно, що певний вплив на діяльність поліції імперської мали дворяни, оскільки вони складали кістяк державного апарату, але феодално залежне населення, серед яких міщани й державні селяни, які мали особисту свободу (ми вже не розглядаємо кріпосних селян, які не мали жодних прав) могли лише у деяких формах з поліцією взаємодіяти, але не впливати на тогочасну кадрову політику тощо, тобто як такого громадського контролю у той час не існувало. І. Калашник у контексті періоду знаходження наших земель під владою російсько імперії зазначає, що взаємодія відбувалася із населенням у вигляді інформування про вчинені правопорушення різними категоріями населення правоохоронців, а саме про обставини, факти, події, що цікавили правоохоронні органи й у такий спосіб забезпечували їх інформацією яка потрібна для попередження або розкриття злочинів [65, с. 59].

У XIX ст. у російській імперії назріла через системну кризу державного апарату потреба масштабного реформування усієї системи державного

управління, а також ліквідації кріпацтва (але не станової системи). У цьому контексті в цьому столітті з'являлися нові форми і можливості взаємодії населення із правоохоронними органами. Загалом імперська поліція зазнає централізації, систематизації та впорядкування ієрархії, спеціалізації своєї діяльності. Предтечою до реформ 1860-х рр. стали реформи місцевого самоврядування 1837 р., яке стосувалося й взаємодії місцевого населення із правоохоронцями. Було затверджено «Положення про земську поліцію», відповідно до якого вводилися посади сотських та десятських, загалом збільшувало кількість поліцейських в повіті, оскільки повіт поділявся на кілька дільниць станів, і у кожному очолював поліцію дільничний засідатель (ще його називали становий пристав). Такий засідатель призначався на посаду губернатором із числа місцевих представників дворянського стану, а подання кандидатури робили губернські дворянські збори. Становий пристав мав знаходитися у ввіреній йому дільниці на постійному проживанні. При становому дільничному знаходився так званий розсильний, який виконував додатково поліцейські функції. Становому приставу (дільничному) підпорядковувалися згадані вже сотські та десятські, які обиралися на посади відповідно від кожних 100-200 дворів та 10-20 селянських дворів [94, с. 194–195].

В. Круглий, І. Сервецький та І. Хотінь зауважують, що сотські та десятські в казенних поселеннях (казенні поселення це ті населенні пункти, де проживали різні категорії так званих державних селян, тобто особисто вільних підданих імператора російського, але які за проживання і використання державних-казенних земель сплачували особливі податки) обиралися місцевим населенням на певний термін, у поміщицьких маєтках вони призначалися поміщиками. Звісно, десяцькі та сотські мали бути вільними людьми. Якщо у населеному пункті було менше десяти дворів, то вони об'єднувалися із сусідніми поселеннями і десяцький обирався по черзі цими населеними пунктами. Такі обов'язки розглядалися як форма виконання повинностей (в російській імперії були різні форми виконання

повинностей для феодально-залежного населення, у вигляді ремонту мостів тощо), тому така робота не передбачала матеріальну компенсацію зі сторони держави. Існувала практика, коли таких правоохоронців забезпечували матеріально збори від купців, поміщиків, громад, установ, що перебували на певній території, водночас сотські та десятські могли звільнятися від інших повинностей. Часто так утримували сотських у поселеннях, де було менше ста дворів [85]. Сотські та десятські окрім оголошення населенню владних розпоряджень (рескриптів, розпоряджень сенату, місцевої губерніяльної влади тощо) займалися забезпеченням публічної безпеки і порядку в громадських місцях, займалися превентивною діяльністю, охороною особистих та майнових прав, контролювали діяльність сільських старост, які очолювали певні громади, що входили до складу волості. У свою чергу сільський староста виконував ще й частково правоохоронні функції, серед яких забезпечення публічної безпеки і порядку на території сільської громади, мав право затримувати осіб, міг також проводити деякі дії із дізнання, проведення оперативно-розшукових та слідчих дій [65, с. 60–61].

У XIX ст. в російській імперії й на наших землях також запровадили інститут волосних старшин, який на думку М. Калашника був чи не найефективнішим механізмом взаємодії поліції на тогочасне населення, оскільки сотські, десятські обиралися населенням із свого числа й були, власне, найбільш наближеними до громади елементами правоохоронної структури. Вони виконували правоохоронні функції на території, на якій народилися й проживали, відповідно були знайомі громаді, скоріш за все користувалися довірою у них (якщо вибори проходили формально не за «вказівкою згори», кого ставити у такій ролі). Разом із тим, становий пристав був безпосереднім керівником сотських, десятських і представником імперської монархічної влади. Становий пристав також здійснював контроль за роботою старшин, водночас, громада також слідкувала за діяльністю старшини (як і обирала десятських і сотських). Це може свідчити про певні елементи громадського контролю за діяльністю інститутів, які виконували

правоохоронні функції. Разом із цим така взаємодія сприяла ефективності виконання поліцією тогочасних покладених на неї завдань щодо охорони правопорядку, у профілактичній діяльності [65, с. 61].

1860-х роках реформування торкнулося й правоохоронних органів російської імперії. Реформу вирішено було проводити в першу чергу поліції «на місцях», тобто поліції у повітах. Тимчасові правила про загальний устрій поліції в містах і повітах 25 грудня 1862 р. передбачали, що земська і повітова поліція об'єднуються у загальне повітове поліцейське управління, охоплюючи й повітові міста та містечка. Замість виборних справників почали призначатися вони губернаторами або генерал-губернаторами. Повітове поліцейське управління налічувало справника, його помічника та станових засідателів (від дворян, міщан та сільських обивателів, тобто усіх жителів сіл непривілейованого стану). Тобто разом із посиленням централізації поліції усе ж залишалися елементи взаємодії поліції із громадськістю, оскільки громади мали змогу обирати чиновників, які виконували правоохоронні функції із забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактики правопорушень тощо.

Наступна важлива віха в історії громадського контролю пов'язана із падінням російської імперії та будівництвом національної державності українцями 1917–1920хх років. Зауважимо, що, можливо, саме за часів творення українцями такої державності, як УНР або ЗУНР вперше можливо здійснити певний класифікаційний розділ «до» та «після» в історії генези громадського контролю на наших землях. І пов'язано це із Конституцією УНР. Загалом, кожна нація, яка творить власну державність, спирається на власну історію держави та права, конституціоналізму, й навіть якщо землі певної нації, народу знаходилися під окупацією або у складі держав інших народів (які становили «кістяк» імперії), такі держави залишали свій слід у правовій традиції (хоча б взяти поширення англо-саксонського права у світі). І історії громадського контролю є історичні нормативно-правові акти, на які спирається сучасний законодавець, або здійснюються теоретичні сучасні

дослідження. Історичний нормативно-правовий акт можна назвати офіційним письмовим документом, що був прийнятий уповноваженою державною інституцією певної державної системи, норми права якою розповсюджувалися на українських землях в історичній ретроспективі, й не має чинності у сьогоденні, який регулював суспільні відносини щодо громадського контролю за правоохоронними органами, визначав підвалини такого контролю чи містив норми, які визначали громадян як джерело влади, політичні права й рівність громадян між собою, що у свою чергу робило можливим наявність або формування громадянського суспільства, без якого такий контроль неможливий [184, с. 102–103]. В історії громадського контролю на українських землях варто виділити наступну дату – 29 квітня 1918 р., тоді було прийнято такий важливий в контексті окресленого питання акт, як Конституція Української Народної республіки (хоча вона й була прийнята в останній день існування УНР доби Центральної ради, усе ж вона яскраво окреслювала цивілізаційний вибір українських тогочасних законодавців та загалом еліти українства щодо ліберальної демократії та правової держави за зразками Західної цивілізації на протигагу тиранії та самодержавства. Нарешті на рівні конституції визнавалося що суверенне право тут належить народові України, усім її громадянам. Таким чином саме громадяни України формували владу, відповідно й громадяни України могли впливати на її діяльність, контролювати її, у тому числі й органи, які займалися правоохоронною діяльністю. Таким чином не монарх-самодержець або лише одна певна верства населення (козаки чи дворяни), а усі громадянами, рівні у правах, могли впливати на прийняття рішень в державі. Звісно, це лише було формальною річчю, й реальному впливові громадян на правоохоронну діяльність мала піти значна копітка законотворча робота із розробки і прийняття національних законів про правоохоронні органи, Конституція УНР засвідчила відданість українців тим цінностям, завдяки яких таке явище, як громадський контроль взагалі можливий – цінностям демократії, свободи, лібералізму, правової держави. Ст. 12

Конституції зазначалося, що «Громадяне в УНР рівні в своїх громадянських і політичних правах. Уродження, віра, національність, освіта, майно, оподаткування не дають ніяких привілеїв в них. Ніякі титули в актах і діловодстві УНР вживатися не можуть» [81]. Саме така норма про рівні права усіх громадян означала можливість побудови громадянського суспільства.

За часів боротьби за національну державність окресленого періоду 1917–1920-х років варто виділити таку особливість як залучення у якості взаємодії із громадянами в якості допомоги до тогочасних державних правоохоронних органів добровольчих формувань свідомих громадян, з яких утворювалося, наприклад, вільне козацтво. У наш час повномасштабної збройної агресії зі сторони росіян на початкових етапах вторгнення добровольчі формування територіальних громад допомагали поліції виконувати завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку, охороняти майно від мародерства тощо. В часи протистояння із більшовицькою російською загрозою і загальної нестабільності в УНР на тлі агресії добровольчі формування, наділені правоохоронними функціями, могли суттєво сприяти забезпеченню правопорядку.

Тобто, загальною особливістю правоохороної системи УНР та Української держави П. Скоропадського в подальшому можна назвати поєднання державного та громадського елементів, тобто наявність окрім державних правоохоронних органів добровольчих формувань як частини громадянського суспільства. Народна міліція Центральної Ради вже згадується у документах першого українського військового з'їзду у травні 1917 року, коли була прийнята постанова «Про українську народну міліцію». В постанові вказувалося, що після завершення війни українське військо мало перетворитися на народну міліцію і захищати інтереси та права громадян. В Універсалі Центральної ради від 9 січня 1918 року вона також згадується, однак через складну військово-політичну ситуацію реалізувати усі задуми можновладцям Центральної Ради не вдалося, а правоохоронні органи УНР Центральної Ради діяли на основі нормативно-правових актів Тимчасового

уряду [111, с. 7–8]. Дослідник Є. Зозуля зазначає, що влада в УНР не мала на перших етапах свого існування загальної концепції призначення та функціонування національних правоохоронних органів, й така «конкретика» з'явилася лише після опублікування Декларації Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 року, в якій визначалося завдання Генерального секретарства внутрішніх справ із нормалізації криміногенної ситуації в державі, наведення ладу у правоохоронній діяльності, й сприяти цьому мало створене «Вільне козацтво». Дослідник вважає, що таким чином українська влада дійшла до висновку, що необхідно змінювати російську систему правоохоронних органів, за якою міліція була малочисельною, кадри у ній були із незадовільним рівнем підготовки та загалом система була неорганізованою, тому активні громадяни мали допомагати міліції [59, с. 32–33]. Такі воєнізовані елементи із числа свідомих активних громадян задля підтримання правопорядку стали унікальною сторінкою історії взаємодії громадян та правоохоронних органів, й історія повторилася вже в сучасних умовах України, про що мова буде йти далі у дисертаційному дослідженні.

В квітні 1917 р. Тимчасовим урядом було прийнято постанову «Тимчасове положення про міліцію», дія якого розповсюджувалася й на території УНР. Охорона громадського порядку відповідно до положення покладалося на міліцію, а саме на губернські, повітові, міські й волосні управління міліції, які підпорядковувалися органам місцевого самоврядування. Начальники міліції обиралися та, відповідно, звільнялися міськими (у випадку міського начальника), повітовими (якщо повітовий начальник міліції) або земськими управами. Зауважимо, що чверть фінансування міліції також покладалося на місцеве самоврядування [39, с. 108–110]. На нашу думку, саме обрання та звільнення з посад місцевих начальників міліції становило важливу форму громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів зі сторони місцевого самоврядування.

П. 1 Положення встановлювалося, що міліція як виконавчий орган державної влади на місцях знаходиться у безпосередньому віданні земських та міських управ. П. 10 начальники міліції обираються та звільняються міськими та повітовими управами без строку їх служби. П. 11 помічники начальників міліції призначаються та звільняються від служби за поданням начальників міліції міськими та земськими управами за необхідністю. Тобто, у такій формі також громада міста здійснювала контроль не лише за кадровою політикою керівного складу міліції, але й його помічників. П. 12 на усі інші посади (дільничні начальники міліції та їх помічники, старші міліціонери та міліціонери) у міліції призначав начальник міліції. П. 44 була передбачена ще одна форма громадського контролю, який на сучасний лад можна віднести до інформування громадськості та органів місцевого самоврядування щодо виконаної роботи правоохоронним органом. У п. 44 Положення зазначено, що про свою діяльність начальник міліції звітує щорічно через повітову земську та міську управи у вигляді звіту повітовим земським зборам або міській думі [111, с. 22–24] (перегукується із ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію», де вказано, що «з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції» [148] та із ст. 88 «керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення» [158]).

Абз. 2 п. 44 Положення передбачено, що звіт про діяльність від начальника міліції надається також місцевому урядовому інспектору, й за необхідності земські збори та міська дума можуть вимагати від начальника

міліції особистих пояснень щодо такого звіту. Такий пункт перетинається історично із зазначеною ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію». П. 45 Положення скарби на дії начальника міліції та його помічника можуть надаватися повітовій або міській управі або урядовому інспекторові чи представнику прокурорського нагляду, п. 46 скарги на дії інших міліціонерів мали надаватися їх керівництву [111, с. 24]. Однією із форм громадського контролю є залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, у цей час же скарги надавалися безпосередньо органам місцевого самоврядування, через який здійснювався громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

У контексті дисертаційного дослідження варто розглянути й «Статут вільного козацтва», прийнятий у листопаді 1917 р., який визначав засади залучення громадян до участі на добровільних засадах у правоохоронній діяльності. На основі Статуту можна зробити також висновки й про наявність тут різних форм громадського контролю за діяльністю такого добровільного формування із правоохоронними функціями.

Параграфом 1 Статуту товариства Вільного козацтва були об'єднаннями громадян, які мали боротися проти порушення порядку та спокою населення, охороняти громадян та їхнє майно від знищення і розграбування. Параграфом 2 для виконання завдань із охорони громадського спокою та добробуту товариства створювалися кінні та піші загони козаків. Товариства отримували відповідно параграфу 3 права юридичної особи. Параграфом 6 визначалася процедура заснування товариства, ініціатори мали підібрати не менше 20 членів-засновників, які затверджувалися волосною управою або у містах міською управою [180, с. 435–436].

В селі або у місті, незалежно від кількості дворів, могла бути заснована громада товариства Вільного козацтва. Справами такої громади керували загальні збори, рада громади та ревізійна комісія. Загальні збори громадян могли визначати характер і напрямок діяльності громади у своєму районі,

розглядали щорічно питання діяльності громади. Загальні збори повинні були скликатися не менш ніж двічі на рік (параграфи 12–14). Також існувала рада громади із 5 осіб. Громади Вільного козацтва, які засновувалися у селах і містах, об'єднувалися у волосні. Повітові та губерніяльні громади. Ради волосних, повітових та губерніяльних громад також склалися із 5 членів. При волосній рада був представник від волосної народної управи (а у містах від міської управи, у губерніяльній управі – представник губерніяльної народної управи (параграфи 28–30) [180, с. 437]. Такою організацією здійснювався громадський контроль у тому сенсі, що самі громади населених пунктів керували зборами, справами громади, товариства, Вільного козацтва.

Отже, за часів УНР, доби Центральної Ради, міліція, як основний правоохоронний орган на місцях, була підконтрольна органам місцевого самоврядування, які своїми рішеннями обирали керівників міліції, перед якими звітували начальники міліції, що було нормативно визначено. У деяких випадках місцеві органи влади могли викликати начальників міліції особисто для заслуховування певних проблемних аспектів, пов'язаних із звітом своєї діяльності. Водночас, нормативно-правовими актами УНР була передбачена участь активних і свідомих громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку через участь у загонах Вільного козацтва. Діяльність Вільного козацтва контролювалася також місцевими громадами через демократичні інститути зборів громадян.

За часів Української держави П. Скоропадського гетьманська влада відійшла від імперської традиції у назві правоохоронних органів та від орієнтування на нормативні акти, прийняті Тимчасовим урядом. Після приходу до влади П. Скоропадського на підставі «Тимчасової постанови про зміну законів про міліцію і утворення Державної варти» Рада міністрів Української Держави в травні 1918 року було утворено Державну варту Української держави [91]. Діяла Державна варта на основі «Статуту Української державної варти» від 9 серпня 1918 року. Відповідно Статуту керівний склад Державної варти підпорядковувався представникам

центральної виконавчої влади на місцях у вигляді губерніальних або повітових старост, а не органам місцевого самоврядування [179, с. 216–217]. В цілому, централізована структура правоохоронного органу, яка підпорядковувалася виконавчій владі центру відповідає загальній тенденції державного будівництва П. Скоропадського і «філософії» централізації влади, побудови чіткого ієрархічно-підпорядкованого гетьманові апарату.

Разом із тим, як і за часів УНР, існували в Українській Державі добровольчі формування із громадян, які допомагали Державній варті у забезпеченні публічної безпеки і порядку, що також було проявом взаємодії громадян із правоохоронними органами. В жовтні 1918 року було ухвалено постанову «Про організацію добровольчих дружин» та статут «Про організацію по всіх містах і залюднених місцевостях України добровольських дружин». Цими актами добровольчі дружини визнавалися аполітичними установами, метою яких була охорона законності та ладу, Міські добровільні дружини формувалися не органами місцевого самоврядування, а представниками державної влади, тобто міськими отаманами, губерніальними та повітовими старостами за співучасті місцевих громадських організацій [179, с. 239], а керівник їх призначався гетьманом. Склалися такі дружини із добровольців та постійного складу. До постійного складу належали інструктори, які керували підрозділами й займалися добором добровольців. Добровольці брали участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку на громадських засадах [175, с. 14]. Добровольці продовжували працювати на основному місці праці. На час зборів членів добровільних дружин утримувала місцева влада із добровільних внесків громадян.

Якщо говорити про Радянський союз деякі дослідники наводять такі форми громадського контролю за діяльністю тогочасної міліції, як: «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. 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» [174, с. 41–42]. Але в рамках нашої концепції можливості формування громадянського контролю лише за умов існування фактичної правової демократичної держави із сформованим інститутом громадянського суспільства, жодні елементи і форми громадського контролю в радянський час позбавлені сенсу, оскільки в той час не існувало правової держави і громадянського суспільства, а громадяни не мали реального впливу на владу.

Після відновлення незалежності України 1991 р. почав відбуватися процес становлення інституту громадського контролю за діяльністю правоохоронців (міліції, а згодом й поліції). Й сприяло такому процесові прийняття багатьох нормативно-правових актів, які стануть кістяком правового регулювання суспільних відносин у сфері громадського контролю за діяльністю поліції. Необхідно у першу чергу звернути увагу на ст. 5 Конституції України, де вказано, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Вперше із часів прийняття Конституції УНР на конституційному рівні в українському національному правовому акті визнавався такий принцип. Ст. 38 Конституції України громадяни наділені правом брати участь в управлінні державними справами. Ст. 40 однією із форм громадського контролю визнається право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [80; 146].

У Законі України «Про міліцію» 1990 р. питання контролю за діяльністю міліції регулювалося у Розділі VI «Контроль і нагляд за

діяльністю міліції». Містив він лише дві статті. Ст. 26 контроль за діяльністю міліції здійснювався Кабінетом Міністрів України, Міністром внутрішніх справ України і в межах компетенції ради. Місцеві ради, здійснюючи контроль за міліцією, не могли втручатися у її оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну та адміністративну діяльність. Ст. 27 присвячувалася прокурорському нагляду за додержанням законів підрозділами міліції [145]. Сучасний Закон України «Про національну поліцію» передбачає різні форми громадського контролю та визначає підвалини процедури здійснення такого контролю для підзаконних актів із цього питання і є набагато прогресивнішим, ніж попередній Закон України «Про міліцію». Більш детально про форми громадського контролю в дисертаційному дослідженні мова йтиме далі. Хоча у контексті цього розділу варто підкреслити прогрес наших законодавців у питанні розвитку інституту громадського контролю.

У період із відновлення незалежності України наголошуємо, що із прийняттям Конституції України та подальшою розбудовою державних інститутів і правової системи було обрано за взірць загальну філософію та принципи діяльності державних інститутів і правової системи країн Західної цивілізації, ліберальних правових держав. Це вплинуло й на те, що 2015 р. у новому Законі України «Про Національну поліцію» передбачені були різні форми громадського контролю за діяльністю поліції, оскільки такий контроль є важливим індикатором готовності вступу України до ЄС. У країнах заходу високо цінують участь громадянського суспільства у контролі за правоохоронними органами.

Таким чином можна зробити проміжні висновки, У процесі історико-правового аналізу генези громадського контролю за діяльністю Національної поліції України запропоновано виокремити 29 квітня 1918 року – дату ухвалення Конституції Української Народної Республіки – як ключову історичну віху. Цей акт уперше закріпив суверенітет українського народу як джерела влади та засвідчив цивілізаційний вибір на користь ліберальної

демократії і правової держави західного типу, що заклало ідеологічне підґрунтя для формування інституту громадського контролю, у тому числі за діяльністю правоохоронних органів. Надалі, протягом XX століття, цей інститут мав переважно фрагментарний характер і зводився до допоміжної участі громадян у межах контрольованої взаємодії з міліцейськими структурами різних державних режимів.

*Водночас, становлення громадського контролю в умовах демократичної правової держави, де народ є єдиним джерелом влади та усі громадяни мають рівні політичні права, розпочалося лише із 1991 року, коли українці отримали змогу вибудовувати власну державність. До 1991 року українські землі знаходилися у складі різних держав, які суттєво відрізнялися у цивілізаційному плані (Річ Посполита, російська імперія як приклад східної деспотії із необмеженої влади монарха-самодержця та наявності феодалів та феодално-залежного населення, радянський союз як приклад диктатури комуністичної партії та ідеології), в яких не існувало громадського контролю у класичному вигляді й лише мала місце взаємодія із населенням в питанні допомоги правоохоронцям у забезпеченні публічної безпеки і порядку.*

*Після відновлення незалежності 1991 року розпочався новий період і історії генези громадського, який можна назвати як період становлення і розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів і поліції зокрема за стандартами ліберальних правових держав із сталими демократичними інститутами. Саме після 1991 року завдяки новому цивілізаційному виборі українці отримали можливість сформувати реальне громадянське суспільство, яке здійснює громадський контроль, а українські законодавці здійснили важливу роботу із розробки і прийняття системи нормативно-правових актів, які надавали громадянському суспільству інструменти контролю за діяльністю поліції.*

Таким чином періодизацію розвитку громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, можна поділити на: 1) ідеологічно-засадничий період (1917–1920 рр.) – формування концептуальних основ

контролю на рівні державотворчих актів; 2) період згортання або підпорядкованої взаємодії (1920–1991 рр.) – домінування каральної функції держави та відсутність незалежного контролю; 3) період інституційного становлення (1991–2021 рр.) – поетапне формування законодавчих основ громадського контролю в умовах незалежності; 4) сучасний кризово-трансформаційний (новітній) період (від 2022 р.) – включає адаптацію форм і механізмів громадського контролю до умов збройної агресії та воєнного стану, що супроводжується тимчасовими обмеженнями, потребою у балансі між безпекою та демократичними засадами, а також актуалізацією контролю в процесах післявоєнного відновлення й стабілізації. Цей новітній період характеризується викликами, пов'язаними з необхідністю забезпечити ефективність контролю в умовах загроз національній безпеці, збереженням демократичного характеру взаємодії поліції з громадськістю, а також необхідністю відновлення довіри й участі громадян, особливо на деокупованих територіях

### **1.3. Система нормативно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України**

Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, її діяльність заснована на ряді фундаментальних принципів, серед яких є принцип законності та принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Принцип законності передбачає, що поліцейські та загалом Національна поліція України мають діяти виключно в межах наданих повноважень згідно з чинним законодавством. Тому від питання нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції України залежить багато в чому й ефективність виконання поліцією поставлених перед нею завдань. Саме тому проблематика нормативно-правового забезпечення

громадського контролю є актуальною та потребує детального висвітлення. Водночас серед пріоритетних напрямів розвитку поліції є зростання рівня довіри зі сторони суспільства і громадян України. У свою чергу взаємодія між поліцією та громадськістю на засадах партнерства неможлива без участі і впливу суспільства та суспільних інститутів на діяльність Національної поліції України, що у свою чергу неможливо без наявності дієвого та ефективного інституту громадського контролю за діяльністю поліції.

Проблематика нормативно-правового забезпечення громадського контролю розглядається рядом українських дослідників, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Василенко, С. Гончарук, М. Ковалів, В. Кравчук, Л. Кузьо, О. Поклад, О. Терещук, Т. Філіпенко, О. Юнін та інші.

У контексті теми дослідження необхідно розглянути проблематику змісту поняття нормативно-правового акту, визначити класифікацію і загальну систему нормативно-правових актів, норми яких регулюють суспільні відносини у сфері громадського контролю за діяльністю поліції.

Регулювання будь-яких суспільних відносин здійснюється за допомогою певних юридичних засобів та способів владного впливу на учасників суспільних відносин. Відбувається це внаслідок функціонування організаційно-правового механізму регулювання сферою громадського контролю за діяльністю поліції. Основним елементом такого механізму постає нормативно-правовий акт, їх сукупність, саме норми таких актів регулюють зазначені суспільні відносини. Нормативно-правовий акт в літературі може розглядатися як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим органом державної влади, що встановлює, змінює, припиняє або конкретизує норму права. Нормативно-правові акти поділяються на законодавчі (у вузькому розумінні це виключно закони) та підзаконні акти (акти Президента, Кабміну, центральних органів виконавчої влади, інших публічних адміністрацій). Нормативно-правовий акт має ряд характеристик: обов'язковий характер виконання (різниця лише коло тих, хто зобов'язаний

дотримуватися норм такого акту), такий акт є прямим відображенням волі суб'єкту, що його приймає, він обов'язково має документальну форму закріплення, його забезпечення гарантується державним владним впливом, зокрема силою примусу [197, с. 192].

Нормативно-правові акти, правові норми яких складають основу організаційно-правового механізму регулювання відносин у сфері громадського контролю за діяльністю поліції, відрізняються за багатьма класифікаціями і ознаками на кшталт юридичної сили, форми, характеру тощо. Звісно, основним нормативно-правовим актом в Україні виступає закон. У законах містяться фундаментальні, основні юридичні приписи щодо регулювання певних суспільних відносин, вже від норм законів відштовхуються інші правові акти. Підзаконні нормативно-правові акти на основі норм Законів містять норми, що регулюють питання реалізації законодавчих приписів у діяльності центральних органів виконавчої влади тощо, регулюють питання здійснення таким органом поставлених перед ним завдань і обов'язків [3, с. 13]. Норми права, які містяться у нормативно-правових актах, є загальнообов'язковими державними приписами постійного або тимчасового характеру і розраховані на багаторазове застосування [57, с. 154].

Характерними ознаками нормативно-правових актів серед дослідників-адміністративістів вважаються наступні: такі акти містять норми права (на відміну від індивідуальних або правозастосовних), тобто вони встановлюють, змінюють або скасовують певні правові норми, розраховані на багаторазове, регулярне і системне застосування, їх дія не завершується після одноразового виконання об'єктом, на якого розповсюджуються ці норми [74, с. 410].

Саме завдяки нормативно-правовим актам держава має змогу шляхом прийняття правових норм встановлювати правила в регулюванні певних суспільних відносин, зокрема громадського контролю за діяльністю поліції. Нормативно-правові акти є важливим елементом загальної структури адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за

діяльністю поліції. Варто зауважити, що більша частина суспільних відносин в державі, особливо публічного характеру, регулюється саме нормами нормативно-правових актів. Нормативно-правовий акт також можна вважати зовнішньою формою виразу системи права в Україні [198, с. 41].

Отже, якщо нормативно-правові акти відіграють важливу роль в забезпеченні регулювання суспільних відносин у сфері громадського контролю за діяльністю поліції, ефективний вплив на такі відносини може здійснюватися лише за наявної певної системи законодавчих та підзаконних актів, норми яких складають інститут громадського контролю за діяльністю поліції. Задля того, щоб скласти із актів певну систему, варто їх класифікувати. Так, М. Вилегжаніна виділяє наступні класифікаційні ознаки нормативно-правових актів: у залежності від характеру волевиявлення державних органів, себто це документи правотворчості, що встановлюють, змінюють або відміняють норми права; за галузями права, норми регулюють певні суспільні відносини, однак той самий закон або підзаконний акт може регулювати відносини, водночас, різних галузей права; акти класифікуються за часом дії; за суб'єктами нормотворення (акти референдумів, Верховної Ради України, Президента, Міністра внутрішніх справ тощо); за територіальним принципом дії, тобто загальноукраїнські, регіональні, місцеві тощо; за датою початку дії; за колом осіб, на яких акт розповсюджується; за юридичною силою, тобто Конституція та конституційні закони, закони, підзаконні акти [27, с. 35–40; 156, с. 81]. Д. Приймаченко в пріоритет критеріїв класифікації ставить сферу застосування нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органу державної влади, відповідно він встановлює групування актів на акти внутрішнього законодавства та міжнародно-правові акти у вигляді договорів та угод, декларацій, резолюцій тощо. Міжнародні акти мають велике значення, оскільки відповідність міжнародним стандартам (особливо стандартам Європейського Союзу) є запорукою успішного процесу євроінтеграції, побудови в Україні правової демократичної держави, хоча не всі вони мають обов'язкову юридичну силу

або не усі ратифіковані в Україні, усе одно є значним досягненням, якщо чинне українське законодавство та підзаконні акти відповідають нормам найкращих міжнародних практик. До внутрішніх нормативно-правових актів можна віднести згадані закони і підзаконні акти. Серед міжнародних виділяються ті, які містять загальні норми реалізації громадянами власних прав, а також ті, що стосуються контролю за діяльністю поліції, серед міжнародних актів варто визначити так звані доктринальні акти, які визначають певні вектори розвитку правоохоронних органів в демократичних державах, зокрема поліції, розвитку взаємодії поліції та громадянського суспільства (на кшталт «Community policing») [136 с. 176–177].

Натомість Л. Гончар використовує критерій суб'єктів нормотворчості, відповідно виділяє акти, що були прийняті вищими органами державної влади (Верховна Рада України, Президента, Кабінету Міністрів України); акти центральних органів виконавчої влади (рівень Міністерства або інших центральних органів виконавчої влади на кшталт Державної міграційної служби тощо); акти структурних елементів системи певного органу державної влади; акти місцевих публічних адміністрацій (обласні державні адміністрації тощо). Л. Гончар також вважає за необхідне поділ нормативно-правових актів за формою їх ухвалення: конституційні закони; звичайні закони або кодифіковані; постанови органу законодавчої влади; постанови Кабінету Міністрів України; укази Президента; акти центральних органів виконавчої влади та інших органів державної влади [35, с. 43–44]. П. Рабінович в питаннях класифікації нормативно-правових актів схиляється до побудови системи відповідно ієрархії таких актів, галузі правового регулювання та устрою держави [153, с. 125–126].

Л. Луць будує наступну систему: 1) суб'єктом правотворчості – прийняті народом, главою держави, органом законодавчої влади, органом виконавчої влади, контрольнонаглядовим органом, органом місцевого самоврядування, керівником підприємства, установи чи організації або

фізичної особи-працедавця; 2) характером і обсягом дії – нормативно-правові акти загальної дії, нормативно-правові акти виключної дії, нормативно-правові акти обмеженої дії; 3) юридичною силою – закони й підзаконні нормативно-правові акти [92, с. 194]. Дослідниця Л. Легін називає систему нормативно-правових актів диференційованою та ієрархізованою, де основу складають закони та підзаконні акти, відповідно будує таку систему: «Закони України: 1) Конституція України як Основний закон України та закони про внесення змін до Конституції України; 2) закони України. Підзаконні нормативно-правові акти України: 1) постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту; 2) укази Президента України; 3) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 4) накази міністерств; 5) накази центральних органів виконавчої влади й інші нормативно-правові акти, що ними приймаються, які торкаються прав та обов'язків людини і громадянина; 6) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового змісту; 7) рішення місцевих референдумів нормативно-правового змісту; 8) рішення місцевих рад і їхніх виконавчих органів нормативно-правового змісту; 9) розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад нормативно-правового змісту; 10) локальні нормативно-правові акти» [90, с. 130–131].

Узагальнюючи науковий теоретичний доробок авторів із різних наукових сфер і галузей права, систему нормативно-правових актів, які забезпечують громадський контроль за діяльністю поліції, ми вибудовуємо наступним чином: першим і основним поділом є приналежність актів до вітчизняного права або до міжнародних актів.

- міжнародні акти можна також поділяти за деякими ознаками, чи були вони ратифіковані Україною, мають юридичну силу або існують у вигляді рекомендацій тощо. Ми поділимо міжнародні акти за змістом тих відносин, які вони регулюють, а саме на ті, що містять норми щодо фундаментальних прав і свобод людини і громадянина із реалізації права на контроль і вплив за органами державної влади. До таких актів можна

віднести: Загальну Декларацію прав людини; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права; Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання; Європейську конвенцію з прав людини; Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями; Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі та ін [174, с. 146–147].

- До другої групи міжнародних актів умовно можна віднести ті, норми яких стосуються безпосередньо діяльності правоохоронних органів, зокрема поліції: Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р.; Кодекс 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; Європейський кодекс поліцейської етики, який був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 р.; Декларація про поліцію від 8 травня 1979 р. [174, с. 146–147].

Наприклад, в Європейському кодексі поліцейської етики вказано, що поліція має бути відповідальною перед державою, громадянами та їхніми представниками. Вона має підлягати ефективному зовнішньому контролю; Державний контроль над поліцією має бути поділений між законодавчою, виконавчою та судовою владою [155]. У Кодексі поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки в п. 20 та п. 21 вказано: Держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією, як невід'ємну складову стабільності і безпеки. Вони сприятимуть інтеграції своїх збройних сил із громадянським суспільством як важливому прояву демократії. Кожна держава-учасниця буде постійно забезпечувати й підтримувати ефективне керівництво і контроль над своїми військовими і воєнізованими силами та силами безпеки з боку конституційних органів влади, які мають демократичну легітимність. Кожна

держава-учасниця створюватиме важелі, що дозволяють забезпечити виконання такими органами покладених на них конституційних і правових обов'язків. Держави-учасниці будуть чітко визначати функції та завдання таких сил, а також їхній обов'язок діяти виключно в межах своїх конституційних повноважень [76].

До актів національного права в першу чергу ми відносимо Закони України, які також поділяємо на дві групи: Закони, які визначають загальні права громадян, інститутів громадянського суспільства на реалізацію прав щодо контролю та впливу на діяльність органів державної влади, загалом на владу в державі та Закони, норми яких стосуються безпосередньо громадського контролю за діяльністю поліції.

- До першої групи Законів можна віднести Основний Закон України. Ст. 5 Конституції України зазначено, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В ст. 38 зазначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, а в ст. 40 Конституції України громадянам надається право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. [80].

- До другої групи Законів ми відносимо Закон «Про Національну поліцію» та Закон «Про Національну безпеку України». У Законі «Про Національну поліцію» є окремий розділ, де розглядаються питання громадського контролю. Це Розділ VIII «громадський контроль поліції». Зауважимо, що тут поєднуються норми демократичного цивільного контролю за діяльністю поліції (Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри керівникам органів поліції) і громадського контролю (контроль через інституції громадянського суспільства, органи місцевого

самоврядування) [148]. П. 5. Ч.1 ст. Закону «Про національну безпеку України» демократичний цивільний контроль розкривається як: «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [148].

Наступною ланкою виступають підзаконні акти, які здебільшого покликані містити норми щодо реалізації громадського контролю за діяльністю поліції. Наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та визначають форми і види громадського контролю, регулюють окремі процедурні питання їх здійснення [181, с. 72].

Нормативно-правові акти, які забезпечують здійснення громадського контролю саме за діяльністю поліції підзаконного рівня наразі є наступні: Наказ МВС України «Про організацію роботи із запитами на публічну інформацію в Національній поліції України»; Наказ МВС України «Про затвердження правил етичної поведінки поліцейських»; Наказ МВС України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» [181, с. 72—73].

Серед таких підзаконних актів варто виділити й Положення Про Національну поліцію, де у пп. 41 п. 1 передбачене інформування органів місцевого самоврядування та громадськості щодо здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і

порядку [131], що відповідає формі громадського контролю, визначеній ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію». Існують й інші підзаконні акти, які визначають процедури здійснення різних форм контролю, які передбачені Законом України «Про Національну поліцію». В Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад п. 2 Розділу III передбачена процедура проведення зустрічей дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громад із органами місцевого самоврядування і населенням [61].

В інструкції про порядок проведення атестування поліцейських також передбачена форма громадського контролю за діяльністю поліції – участь у атестації поліцейських, оскільки до атестаційних комісій можуть бути включені представники громадських і правозахисних організацій, громадськості та засобів масової інформації [62].

Ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» визначається одна із фундаментальних засад концепції «Community Policing», а саме закріплюється принцип взаємодії із населенням на засадах партнерства. Разом із тим ч. 3 ст. 11 рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Опитування громадян й висловлення свого ставлення до діяльності поліції також є одним із елементів громадського контролю за діяльністю поліції, й ч. 4 оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Процедура проведення опитування визначена у підзаконному акті «Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції» [134].

Серед своєрідної відособленої групи національних нормативно-правових актів можна виділити стратегічні правові акти, які визначають певні орієнтири щодо реформування правоохоронних органів й відповідно яких створюються Плани заходів із реалізації Стратегії. У цьому питанні варто виділити, як приклад, Комплексний стратегічний план реформування

органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року, де у контексті загального напрямку відкритості, прозорості, підзвітності та незалежності передбачена мета із посилення механізмів демократичного цивільного контролю. Більш детально про цей важливий засадничий документ висвітлюватиметься у третьому розділі нашого дисертаційного дослідження.

Відповідно можемо зробити попередні висновки щодо проблематики пункту дисертації, що в Україні існує розгалужена система нормативно-правових актів, які визначають інститут громадського контролю за Національною поліцією України. Такий контроль передбачений Основним Законом України, права на різні форми громадського контролю надаються згідно Законів України, які безпосередньо можуть не стосуватися діяльності саме правоохоронних органів, а усіх органів виконавчої влади України. Національне законодавство відповідає прогресивним нормам міжнародних документів. Норми про різні форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України містяться у Законі України «Про Національну поліцію України», також існує розгалужена система підзаконних актів, що стосуються загалом діяльності поліції або окремих її підрозділів, норми яких деталізують процес реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю поліцейських. Разом із тим, нормативно-правові акти потребують вдосконалення. Це стосується тимчасового обмеження дії більшості форм громадського контролю на період воєнного стану, необхідності розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові форми контролю, його цілі, завдання, принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку шляхом розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові форми контролю, його цілі, завдання,

принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку. Більш детально ці питання змін до нормативно-правової бази розглядатиметься у другому та третьому розділах дисертації.

## Висновки до Розділу 1

Розглянувши перший розділ, ми можемо зробити наступні попередні висновки:

1 Отже внаслідок здійсненого аналізу та узагальнення наявного наукового доробку проблематики громадського контролю за діяльністю поліції встановлено, що існує складність опису окресленої бібліографічної бази через те, що тематика громадського контролю загалом знаходиться у колі зору висвітлення різних сфер науки. Громадський контроль вивчають і в адміністративному праві, однак із точки зору теорії держави і права, конституційного права, публічного управління та адміністрування, громадський контроль є об'єктом досліджень політології. Тому в науковій літературі існує значний пласт інформації про громадський контроль, але він розглядається в залежності від певної галузі знань тощо.

2 Здійснена класифікація бібліографічних джерел відповідно до їхніх форм, а саме: до першої групи джерел ми віднесли дисертаційні дослідження, різноманітні монографії, підручники та інші монографічні праці, які мають системний та узагальнюючий характер для наукового доробку з громадського контролю за діяльністю поліції; другу групу складають також дисертації, монографії, посібники та підручники, в яких розглядається окремим розділом громадський контроль за діяльністю поліції або така проблематика висвітлюється в контексті загальної теми взаємодії поліції та громадянського суспільства, себто громадський контроль за діяльністю поліції не виступає головним об'єктом таких досліджень; до третьої групи умовно можна віднести статті в періодичних виданнях, тобто наукову періодику, а також тези конференцій, де розглядаються окремі питання громадського контролю за діяльністю поліції.

3 Встановлено, що в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України проблематика громадського контролю за діяльністю поліції в умовах війни та дії правового режиму воєнного стану є недостатньо дослідженою і потребує наукового осмислення. З урахуванням перспектив

подальших досліджень у цій сфері обґрунтовано доцільність акценту на двох ключових аспектах: по-перше, подальшого вивчення особливостей реалізації форм громадського контролю в умовах воєнного стану, оскільки збройний конфлікт триває, а багато форм контролю фактично не діють і потребують адаптації до безпекових викликів; по-друге, дослідження механізмів громадського контролю в умовах післявоєнної відбудови, зокрема на деокупованих територіях, з особливим акцентом на залученні місцевого населення до процесів контролю за діяльністю поліції. У цьому контексті обґрунтовано підходи до можливого «зонування» територій України за рівнем безпеки з метою поступового відновлення повноцінних форм громадського контролю у регіонах, віддалених від зон активних бойових дій.

4 Історико-правовий процес становлення та формування інституту громадського контролю за діяльністю поліції вказує, що на відміну від держав із сталими демократичними інституціями, механізм громадського контролю за діяльністю поліції в Україні тільки знаходиться на етапі становлення і розвитку, оскільки перебуваючи до 1991 р. в тоталітарному і частково авторитарному більшовицькому режимах радянського союзу, нажаль, існування громадянського суспільства, яке б здійснювало реальний контролюючий вплив на правоохоронну систему, не існувало, також не існувало такого інституту й у абсолютистській російській монархії, яка тривалий час окупувала українські землі. Тому за прикладом ліберальних демократій заходу Україна лише після відновлення незалежності 1991 р. намагається побудувати такий інститут, який розвивається паралельно з становленням громадянського суспільства, водночас на разі цей процес відбувається в умовах збройної агресії та об'єктивної необхідності приховування деякої інформації від публічного простору, що може складати загрозу життю та здоров'ю поліцейських.

У процесі історико-правового аналізу генези громадського контролю за діяльністю Національної поліції України запропоновано виокремити 29 квітня 1918 року – дату ухвалення Конституції Української Народної

Республіки – як ключову історичну віху. Цей акт уперше закріпив суверенітет українського народу як джерела влади та засвідчив цивілізаційний вибір на користь ліберальної демократії і правової держави західного типу, що заклало ідеологічне підґрунтя для формування інституту громадського контролю, у тому числі за діяльністю правоохоронних органів. Надалі, протягом XX століття, цей інститут мав переважно фрагментарний характер і зводився до допоміжної участі громадян у межах контрольованої взаємодії з міліцейськими структурами різних державних режимів. Обґрунтовано періодизацію розвитку громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, зокрема: 1) ідеологічно-засадничий період (1917–1920 рр.) – формування концептуальних основ контролю на рівні державотворчих актів; 2) період згортання або підпорядкованої взаємодії (1920–1991 рр.) – домінування каральної функції держави та відсутність незалежного контролю; 3) період інституційного становлення (1991–2021 рр.) – поетапне формування законодавчих основ громадського контролю в умовах незалежності;

4) сучасний кризово-трансформаційний (новітній) період (від 2022 р.) – включає адаптацію форм і механізмів громадського контролю до умов збройної агресії та воєнного стану, що супроводжується тимчасовими обмеженнями, потребою у балансі між безпекою та демократичними засадами, а також актуалізацією контролю в процесах післявоєнного відновлення й стабілізації. Цей новітній період характеризується викликами, пов'язаними з необхідністю забезпечити ефективність контролю в умовах загроз національній безпеці, збереженням демократичного характеру взаємодії поліції з громадськістю, а також необхідністю відновлення довіри й участі громадян, особливо на деокупованих територіях.

5 Побудова системи нормативно-правових актів, норми яких складають інститут громадського контролю за діяльністю поліції має достатньо умовний характер, оскільки існують різні підходи до класифікації та групування нормативно-правових актів. Внаслідок аналізу широкого

спектру наукових і нормативних джерел, ми встановили систему нормативно-правових актів, норми яких складають інститут громадського контролю за діяльністю поліції із використанням і комбінуванням критеріїв приналежності актів до національного права або міжнародних актів; за юридичною силою та за змістом тих відносин, які регулюють норми актів (акти, що визначають загальні аспекти громадського контролю і спеціальні акти, норми яких регулюють питання громадського контролю саме за діяльністю поліції).

6 Першим і основним поділом у системі нормативно-правових актів, норми яких складають інститут громадського контролю за діяльністю поліції, є приналежність актів до вітчизняного права або до міжнародних актів. Міжнародні акти поділяємо за змістом тих відносин, які вони регулюють, а саме на ті, що містять норми щодо фундаментальних прав і свобод людини і громадянина із реалізації права на контроль і вплив за органами державної влади (Загальна Декларація прав людини; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання; Європейська конвенція з прав людини; Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі та ін.) та акти, норми яких стосуються безпосередньо діяльності правоохоронних органів, зокрема поліції (Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р.; Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки та ін.). До національного права відносяться Закони, які визначають загальні права громадян, інститутів громадянського суспільства на реалізацію прав щодо контролю та впливу на діяльність органів державної влади, загалом на владу в державі та Закони, норми яких стосуються безпосередньо громадського контролю за діяльністю поліції, а також підзаконні акти, визначають форми і види громадського контролю, регулюють окремі процедурні питання їх

здійснення, і підзаконні акти, що стосуються здійснення громадського контролю саме за діяльністю поліції.

7 На основі проведеного аналізу номративно-правових актів встановлено, що в Україні наразі існує розгалужена система нормативно-правових актів, які визначають інститут громадського контролю за Національною поліцією України. Такий контроль передбачений Основним Законом України, права на різні форми громадського контролю надаються згідно Законів України, які безпосередньо можуть не стосуватися діяльності саме правоохоронних органів, а усіх органів виконавчої влади України. Національне законодавство відповідає прогресивним нормам міжнародних документів. Норми про різні форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України містяться у Законі України «Про Національну поліцію України», також існує розгалужена система підзаконних актів, що стосуються загалом діяльності поліції або окремих її підрозділів, норми яких деталізують процес реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю поліцейських. Разом із тим, нормативно-правові акти потребують вдосконалення.

Зміст першого розділу викладено у роботах автора (див. додаток 1-4; ).

## **РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

### **2.1. Поняття та ознаки громадського контролю за діяльністю Національної поліції України**

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

Тому проблематику категорії «громадський контроль за діяльністю поліції» вважаємо актуальною і важливою для науки адміністративного права й загалом для регулювання суспільних відносин у сфері здійснення контролю громадянського суспільства за діяльністю правоохоронних органів загалом і Національної поліції України зокрема. Змістом поняття контролю в науках державного управління, адміністративного права, поліцейстики як відгалуження адміністративного права займаються наступні дослідники: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Гончарук, В. Кравчук, О. Поклад, О. Юнін та інші.

Висвітлення категоріальних питань стосовно громадського контролю викликає складність з ряду об'єктивних причин. Контроль як поняття є достатньо поширеним у різних науках, не лише адміністративного права й правових науках загалом, в теорії державного управління, менеджменті, філософії, політології тощо, тому відповідно й існує безліч підходів до його

трактування, наголосі на певних аспектах змісту цього поняття, що притаманні певній науці. В літературі існують визначення адміністративного контролю, контролю за органами виконавчої влади, контролю за діяльністю публічних адміністрацій, суспільного контролю, державного контролю, паралельно існує поняття нагляду і моніторингу, які деякі дослідники можуть ототожнювати або називати у розумінні контролю нагляд, або використовувати термін контрольно-наглядової діяльності. Це все треба врахувати, проаналізувати й виокремити в контексті адміністративного права, поліцейстики і діяльності Національної поліції поняття категорії «громадський контроль за діяльністю поліції».

Поняття контролю загалом і громадського контролю згадується у енциклопедичній або довідниковій літературі. Так, в Юридичній енциклопедії «контроль» означає перевірку виконання законів або рішень, може поділятися на відомчий, державний, виробничий тощо [2]. У зазначеній енциклопедії вказано визначення й суто громадського контролю «один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Є важливою формою реалізації демократії і є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю є діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян. Громадянський контроль повинен здійснюватися на засадах законності. Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватися як самостійно, так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громад, організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо» [1].

Велика українська енциклопедія наводить також термін громадського контролю: «один з видів соціального контролю, який здійснюється

об'єднаннями громадян та самими громадянами» [24]. Дане визначення вважаємо занадто «розмитим». У Енциклопедичному словнику з державного управління натомість вказуються визначення і суспільного контролю як механізм регуляції поведінки людей, спрямований на те, щоб добитися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, регулюючих суспільні відносини, забезпечити соціальний захист індивідів, їх прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень [52]. У свою чергу громадський контроль тут розглядається як один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою, а основним змістом такого контролю є контроль за реалізацією основних положень політики, її можливими наслідками, станом рішення проблем, програмуванням та плануванням, витрачанням коштів [52, с. 120–121].

Окрім того, що дослідники в різних сферах розглядають контроль через призму конкретної науки, в науці адміністративного права ще й немає єдності щодо понять контролю і нагляду. Загалом серед позицій дослідників можна виділити три основні течії: дослідники, що ототожнюють в адміністративному праві категорії контролю і нагляду; дослідники, що вважають нагляд різновидом контролю; дослідники, які розглядають контроль і нагляд незалежними і відмінними категоріями, самостійними формами юридичної діяльності [6, с. 253].

О. Бондар наводить тлумачення контролю і нагляду: «правову форму здійснення управлінської діяльності, що виступає як однорідна діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб по встановленню фактичної відповідності результатів діяльності підконтрольних суб'єктів очікуваним цілям, перевірці шляхів і засобів досягнення цього результату на

відповідність вимогам права та прийняттю за результатами перевірки відповідних заходів регулятивно-охоронного характеру. Щодо нагляду, то він виступає як однорідна діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб по встановленню фактичної відповідності діяльності суб'єктів нагляду приписам правових норм без втручання у їхню діяльність» [3, с. 254]. В. Гаращук наводить принципову відмінність між поняттями контролю і нагляду, оскільки контроль є формою державної діяльності, яка здійснюється безперервно і повсякденно, а нагляд періодично, також повноваження у сфері контролю дозволяють суб'єкту, що здійснює контроль, втручатися у діяльність об'єкту контролю, у виключних випадках навіть замінити керівний орган такого об'єкту, також інстанція, що здійснює контроль може притягувати винних до правової відповідальності у разі виявлення відхилень від правових приписів [34, с. 82–83]. О. Бондар також наводить третє компіляційне поняття «контрольно-наглядової діяльності», яка полягає у: «спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя однорідну діяльність уповноважених державних органів, по своєчасному виявленню проблем, створенню умов для їх вирішення та усуненню конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів» [34]. Відштовхуючись від такої позиції, контроль або нагляд можуть здійснювати лише органи державної влади, що суттєво обмежує суб'єктів контролю.

В. Рубцов та Н. Перинська головним призначенням і змістом контролю називають фіксацію відхилення від норми та внесення корективів у процес діяльності задля усунення недоліків (скоріше це підходить під розуміння внутрішнього контролю в певній державній інстанції). Дослідники розглядають контроль внутрішній і зовнішній. При внутрішньому суб'єкт і об'єкт знаходяться у прямому адміністративному підпорядкуванні, у зовнішньому контролі суб'єкт і об'єкт організаційно не знаходяться у відносинах підпорядкування [158, с. 187–188].

Зауважимо, що різні погляди на зміст понять контролю та нагляду серед дослідників спричинені відсутністю визначення у чинних нормативно-правових актів категорій «контроль» та «нагляд» [42]. А. Денисова, проаналізувавши чинну українську законодавчу базу зауважує, що «контроль» і «нагляд» в ній розглядаються як синоніми [42, с. 74], І. Шемелинець також у підтвердження вказує, що «нагляд» і «контроль» законодавцем використовуються у нормативно-правових актах у поєднанні як «нагляд (контроль)» [190, с. 184]. Л. Зверенчук називає два основних аспекти змісту поняття «контроль» – це перевірка виконання прийнятих рішень і дотримання встановлених обмежень, також це прояв відповідності дійсного стану запланованому, контроль постає механізмом і способом порівняння результатів із тими завданнями, що ставилися перед певною державною інституцією [173, с. 189; 156; с. 105–107].

В законодавстві, як і серед дослідників, ситуація з поняттям «громадський контроль» ідентична ситуації із категоріями «контроль» та «нагляд», «громадський контроль» відповідно має безліч різних трактувань. Дослідники класифікують зміст поняття громадського контролю у широкому та вузькому значеннях. Дослідники-прихильники «вузького» тлумачення поняття вбачають громадський контроль лише у формі подання громадянами звернень до органів державної влади (скарги, заяви, запити або пропозиції), або аналогічними колективними зверненнями зі сторони громадських організацій, представницьких органів трудових колективів, профспілками. О. Крупик розглядає громадський контроль як пріоритетну функцію громадянського суспільства, змістом якої є публічна перевірка діяльності публічних адміністрацій, органів державної влади громадянами, об'єднаннями громадян на відповідність поставлених завдань і досягнутих результатів, такий контроль спрямований корегувати діяльність публічної адміністрації або органу державної влади, мети і цілей їх діяльності. Інші дослідники, наприклад, О. Полтораков, дещо ширше розглядають зміст поняття громадського контролю, як систему відносин держави і

громадянського суспільства, основою якої є підзвітність органів державної виконавчої влади органам законодавчої влади, представницьким органам і недержавним структурам. На думку Т. Наливайко громадський контроль є організаційно-правовою формою об'єднання громадян задля задоволення і захисту їх інтересів, інтересів громади [129, с. 142]. А. Клочко та О. Собина вказують, що контроль може передбачати повноваження із впливу на підконтрольного, але громадський контроль надає право підконтрольному об'єктові вказати на певні виявлені недоліки, громадський контроль не передбачає здійснення владного впливу на процес усунення недоліки, покарання за недоліки тощо. Через це дослідниці вказують на основну проблему громадського контролю – діяльність представників громадян не можна назвати контролем у повному розумінні цього слова, оскільки вони не мають права притягати винних (виявлених під час контролю) у порушенні законів [72].

А. Неугодніков встановлює визначення «Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації», який: «можна визначити як діяльність громадськості (окремих приватних осіб та/або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування» [118, с. 69]. Натомість Л. Гапоненко розглядає громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади і вважає це «функцію громадянського суспільства, яка полягає у запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших не заборонених законодавством формах з метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади» [32, с. 46].

С. Денисюк наводить визначення громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів: «сукупність дій суб'єктів контролю, урегульованих, головним чином, нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний

характер і полягають у перевірці законності адміністративної 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» [48, с. 60–61]. Погоджуємося із тим, що рішення прийняті в результаті громадського контролю здебільшого мають рекомендаційний характер.

Серед дослідників адміністративного права, які займаються питаннями адміністративно-правового забезпечення діяльності поліції, наводяться визначення громадського контролю за діяльністю поліції. Так, О. Юнін наводить авторське тлумачення: «це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України представниками громадськості (окремими громадянами та/або громадськими об'єднаннями) заходів, які спрямовані на перевірку (спостереження, нагляд) дотримання законності підрозділами Національної поліції або окремими її посадовими особами під час виконання покладених на Національну поліцію завдань та службових повноважень співробітників поліції, а також на взаємодію поліції з громадськістю задля підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань» [196, с. 203]. О. Поклад вважає, що громадський контроль за діяльністю поліції: «це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних, так і колективних суб'єктів), спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [129, с. 143]. А дослідник С. Медведенко: «...громадський контроль за діяльністю Національної поліції

– це цілеспрямована діяльність громадськості (громадян України, іноземців, громадських організацій, представників установ і підприємств) щодо виконання органами Національної поліції України повноважень, дотримання ними законності, дисципліни, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави» [104, с. 34]. А. Ключко та О. Собина зазначають: «громадський контроль за діяльністю поліції з огляду на чинне законодавство можна сформулювати як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національній поліції з метою усунення зазначених недоліків» [72, с. 199].

На основі проаналізованої наукової літератури ми дійшли висновків, що під громадським контролем за діяльністю поліції як категорії адміністративного права можна вважати: це адміністративно-правовий механізм участі представників громадянського суспільства – індивідуальних або колективних суб'єктів – у виявленні недоліків у роботі Національної поліції, формулюванні рекомендацій щодо її вдосконалення, реалізації спільних проєктів і ініціюванні питань про висловлення недовіри керівникам поліції.

Наступним важливим аспектом постає встановлення ознак громадського контролю за діяльністю Національної поліції, відштовхуючись від змісту такого явища. В науковій спільноті точаться різні думки щодо, власне, підходів до визначення ознак громадського контролю загалом, до громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, Національної поліції України. Ознаками громадського контролю також можна визначити й його особливості, що виділяють його з-поміж інших форм контролю.

С. Денисюк серед характерних рис громадського контролю називає рамкове визначення нормами права процедур здійснення громадського

контролю, повноважень суб'єктів, які здійснюють такий контроль. Причиною такого характеру нормативної регламентації дослідник називає гнучкість громадського контролю та високий ступень пристосування до суспільних трансформацій. Погоджуємося із твердженням дослідника, що держава на законодавчому рівні має встановлювати чіткі правила здійснення такого контролю задля того, щоб запобігти незаконному втручанню суб'єктів громадського контролю до діяльності органів державної влади, оскільки внаслідок цього можуть порушуватися державні інтереси, завдаватися шкода національним інтересам [48, с. 57]. Зауважимо, що особливо актуальним питання загрози для національної безпеки і оборони постає в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, однак. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни, які можуть бути, наприклад, завербовані російськими спецслужбами на надавати їм будь-яку інформацію, отриману внаслідок здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, що може нашкодити державі та суспільству й наразити поліцейських на небезпеку.

С. Денисюк найсуттєвішою ознакою громадського контролю називає те, що діяльність суб'єктів громадського контролю можна назвати контролем лише умовно, оскільки у роботі багатьох із них відсутня така важлива ознака контролю, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також притягувати винних до юридичної відповідальності [48, с. 57]. В продовження думки дослідника зазначимо, що така діяльність також не носить системний характер, що більше притаманно не контролю, а нагляду. Суб'єкт громадського контролю, тобто громадянин України, не наділений державно-владними повноваженнями, зазвичай суб'єкти контролю мають особливий адміністративно-правовий статус. Й, дійсно, за виявлені порушення можуть притягнути до відповідальності лише опосередковано, тобто на основі виявлених у ході громадського контролю порушень законодавства може бути ініційоване службове розслідування тощо.

Ще однією особливістю або ознакою контролю є те, що такий контроль є ефективним засобом протистояння узурпації влади, такий контроль спрямований на виявлення невідповідності діяльності поліції інтересам суспільства. Такий контроль передбачає прозорість, демократичність процедур ухвалення управлінських рішень; доступ громадян до інформації, яка надається представниками органів державної влади і відповідно ними зберігається; присутність представників громадськості на деяких засіданнях правоохоронних органів. Громадський контроль, на відміну від контролю цивільного чи державних органів, повноваження з контролю яких передбачені як основний напрям діяльності у нормативно-правових актах, здебільшого проводиться у опосередкованій формі, тобто коли суб'єкт контролю лише через державні органи впливає на стан справ у певній сфері контролю [48, с. 57–58].

Ю. Мех серед ознак громадського контролю з охорони громадського порядку виділяє наступні: «1) метою громадського контролю є запобігання порушенням, що посягають на громадський порядок; 2) наявність чіткого механізму та засобів здійснення громадського контролю. Основними функціями громадського контролю є: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання її рішення; усунення зловживань в службовій і законодавчій сферах, порушення законодавства; контроль над дотриманням прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників і т. д.» [108, с. 53].

А. Неугодіков розглядає наступні істотні правові ознаки громадського контролю загалом: суб'єктом такого контролю є громадяни України, громадські об'єднання, що незалежні від об'єктів контролю у функціональному та організаційному аспекті; об'єктом контролю виступає сфера публічного адміністрування; метою такого контролю є забезпечення публічного інтересу; такий контроль здійснюється виключно у формах, які передбачені законом (на нашу думку, будь-який контроль зі сторони органів державної влади також відбувається у чітко визначених законом формах;

забезпечується він морально-правовими заходами впливу; результатами громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом [118, с. 68]. Про цю особливість та ознаку ми вже вели мову й також акцентуємо на ній увагу, оскільки саме така особливість є визначальною, як і особливий характер статусу суб'єктів такого контролю.

Наприклад, міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Але повноваження із звільнення або відсторонення і призначення проведення службової перевірки не належить до компетенції суб'єктів громадського контролю. Відповідно ст. 87 керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одноденний строк [148]. Ця форма контролю чи не єдина, відповідно до якої рішенням суб'єкта громадського контролю можуть для керівника поліції настати певні наслідки внаслідок незадовільної роботи тощо. Хоча і в цьому випадку суб'єкт контролю безпосередньо не може притягнути до юридичної відповідальності у разі виявлення порушень.

І. Сквірський виділяє шість специфічних ознак громадського контролю: такий контроль є механізмом участі громадян в управлінні

державними справами (право є конституційно-закріпленим); суб'єкти контролю виступають від імені громадськості, а не держави (тобто, хоча й органи державної влади захищають інтереси суспільства, однак тут саме суспільство стоїть «на варті» власних інтересів), водночас громадський контроль не є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів; це невід'ємне та об'єктивне повноваження суспільства та одним з основних його інститутів; у процесі здійснення громадського контролю забезпечується виконання соціальних завдань, які пов'язані з захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволення соціальних потреб та інтересів громадян; такий контроль відрізняється меншою структурованістю у порівнянні із державним контролем, якому характерна формалізація та нормативна регламентація; є своєрідною формою соціальної активності громадян та не обумовлена діями держави; рішення суб'єктів такого контролю мають рекомендаційний характер [166].

А. Миколаєць наводить авторське бачення ознак громадського контролю: «1) суб'єктом є представники громадськості – громадяни одноосібно, їхні групи, об'єднання, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації тощо; 2) об'єктом є діяльність суб'єктів публічної адміністрації, реалізація ними державно-владних функцій, виконання завдань держави, прийняття рішень, створення нормативно-правових актів; 3) метою є спрямування публічного адміністрування та функціонування державно-владного механізму на ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, дотримання вимог законності, розвиток громадянського суспільства, врахування у зазначеному процесі визначених правом потреб та інтересів громадськості; 4) правовий характер – усі заходи та дії, що реалізуються в межах громадського контролю, вчиняються виключно у правовій формі, відповідно до чинного законодавства та з дотриманням особливостей, що ним передбачені; 5) публічний характер – здійснюється стосовно діяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями,

стосовно діяльності, яка носить публічний характер та переслідує публічно-правові цілі. А отже, відповідні заходи громадського контролю реалізуються у публічно-правовому полі, несуть публічний вплив; 6) рішення, що прийняті за результатами проведення громадського контролю, носять рекомендаційний характер; 7) суб'єкти громадського контролю є самостійними у визначенні доцільності проведення громадського контролю. Його проведення є добровільним, держава не може змусити проводити громадський контроль» [109, с. 141].

Е. Шевченко щодо громадського контролю за діяльністю влади зауважує, що такий контроль не охоплює інформаційний обмін між громадськістю та органами влади поза процедурою перевірки та оцінки результатів їх діяльності на відповідність чинному законодавству і вимогам публічного інтересу (надання органами влади доступу до інформації та документів може здійснюватися на виконання їх обов'язків щодо дотримання принципу відкритості і прозорості у діяльності підконтрольного органу державної влади, у свою чергу інформаційні запити від громадськості носять допоміжний характер в межах громадського контролю; контроль здійснюється не суб'єктами владних повноважень, не фізичними або юридичними особами приватного права у рамках захисту ними суб'єктивних прав від протиправних рішень дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень або досягнення ними іншого їх приватного інтересу, а громадськістю [188].

Інші дослідники вважають, що ознаками громадського контролю полягають у тому, що такий контроль є серією спланованих заходів, які спрямовані на отриманні інформації, яка є не доступною для загалу; така інформація становить суспільний інтерес; стосується така інформація проблем, пов'язаних із порушеннями прав людини, зловживань та порушень законодавства зі сторони органів влади; кінцевою метою цивільного контролю є практичне рішення проблеми; громадський контроль стосується

сфери відповідальності органів влади, компаній-монополістів, які мають масового споживача [119, с. 69–70].

Під час висвітлення пункту розділу дисертації ми прийшли до наступних висновків:

На основі проаналізованої наукової літератури під громадським контролем за діяльністю поліції як категорії адміністративного права варто розглядати наступне: це адміністративно-правовий механізм участі представників громадянського суспільства – індивідуальних або колективних суб'єктів – у виявленні недоліків у роботі Національної поліції, формулюванні рекомендацій щодо її вдосконалення, реалізації спільних проєктів і ініціюванні питань про висловлення недовіри керівникам поліції.

Отже, на основі визначених ознак громадського контролю ми можемо назвати наступні ознаки громадського контролю за діяльністю Національної поліції України: 1) він здійснюється на добровільних засадах громадянами на безоплатній основі, на відміну від суб'єктів інших видів контролю; 2) суб'єктам громадського контролю не притаманний особливий адміністративно-правовий статус, який мають суб'єкти інших видів контролю на кшталт контролю зі сторони органів виконавчої влади; 3) громадський контроль безпосередньо покликаний захищати інтереси не держави, а суспільства; 4) більшість рішень, які реалізуються у контексті різних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, носять рекомендаційний характер і притягнуто поліцейських може бути до відповідальності іншими контролюючими органами лише на основі зазначених рішень; 5) держава не може змусити громадян здійснювати громадський контроль, вона лише може створити умови для того, щоб громадяни були зацікавлені здійснювати громадський контроль; 6) існує особлива нетипова взаємодія між підконтрольним органом та суб'єктами контролю, оскільки вони не знаходяться у відносинах підпорядкування; 7) у випадку збройного конфлікту та запровадження правового режиму воєнного стану деякі форми громадського контролю можуть бути тимчасово

припинені через міркування національної безпеки і оборони; 8) інформація, яку можуть отримати громадяни під час такого контролю може зашкодити суспільним та національним інтересам безпеки; 9) форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України мають чітке нормативне закріплення.

## **2.2. Мета, завдання та принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України**

У теорії держави та права, адміністративного права значної уваги приділено дослідженням про контрольні та наглядові функції органів державної влади. Така діяльність, звісно, потрібна для підтримання законності у діяльності органів державної влади, що підлягають контролю, а також для визначення рівня ефективності їх діяльності, відповідності їх діяльності інтересам суспільства, рівня довіри населення (у випадку громадського контролю). У теоретичному обґрунтуванні громадського контролю для підвищення його ефективності на практиці необхідно визначитися із головною метою та завданнями такого контролю за діяльністю поліції. Це допоможе змінити різні аспекти форм контролю задля відповідності конкретно-визначеним завданням та цілям. Тобто теоретична проблематика, обрана нами, тісно пов'язана із безпосереднім втіленням інституту громадського контролю в життя. Навколо вдало визначеної мети та завдань будується інструментарій, він має їм відповідати і підлаштовуватися. Власне, саме тому ми вважаємо обраний теоретичний аспект актуальним і важливим для висвітлення.

Для розуміння мети та завдання громадського контролю за діяльністю поліції варто відштовхуватися від загального до конкретного, а саме розглянути мету та завдання контролю загалом, потім загального контролю і, зрештою, громадського контролю за діяльністю поліції.

О. Бондар розуміє контроль як: «правову форму здійснення управлінської діяльності, що виступає як однорідна діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб по встановленню фактичної відповідності результатів діяльності підконтрольних суб'єктів очікуваним цілям, перевірці шляхів і засобів досягнення цього результату на відповідність вимогам права та прийняттю за результатами перевірки відповідних заходів регулятивно-охоронного характеру» [6, с. 254]. Таке розуміння контролю передбачає, за головну мету, встановлення відповідності діяльності органу влади поставленим перед ним завданням та принципу законності. В. Рубцов та Н. Перинська пишуть, що зміст контролю полягає у вчасній фіксації відхилення від норми та корегування процесу діяльності для усунення виявлених відхилень [158, с. 187–188]. Головною метою контролю, таким чином, виступає своєчасне виявлення порушень у діяльності органів виконавчої влади в питанні законності під час виконання своїх повноважень та в питанні ефективності реалізації державної політики у певній сфері задля діяльності Національної поліції України в інтересах суспільства та громадян у взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Наприклад, ефективності реалізації Національною поліцією державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг.

В. Репело в контексті повноважень Державної міграційної служби України наводить визначення адміністративно-наглядової діяльності цього органу виконавчої влади: «здійснювана у відповідності норм адміністративного права діяльність Державної міграційної служби України та її посадових осіб, що має систематичний та однорідний характер, із додержання законності учасниками (громадян, біженців, осіб без громадянства або посадових осіб, юридичних осіб) суспільних відносин у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців, спрямована на профілактику (запобігання) або припинення правопорушень

та притягнення порушників до юридичної відповідальності» [156, с. 187–189]. Дослідник використовує визначення не контролю, а нагляду, ми вважаємо за доцільне зауважити, що у науковій літературі поняття контролю та нагляду можуть ототожнюватися або вважатися різними поняттями. Але, відштовхуючись від наведеного визначення можна також зробити висновок, що основною метою такої діяльності постає дотримання законності учасниками певних правовідносин.

Мета контролю може полягати у недопущенні певних дій поза межами встановлених законом рамок, попередженні ймовірних відхилень або порушень, й у випадку їх настання в усуненні негативних наслідків, прийнятті необхідних заходів впливу. У випадку контролю громадського наявні механізми такого контролю не передбачають заходів впливу. Контроль потрібен для забезпечення регулятивного впливу на суспільні відносини і затвердження дисципліни і порядку в суспільстві. Ми у свою чергу наголошуємо, що таке забезпечення впливу повинно відбуватися виключно в інтересах суспільства і громадян і для забезпечення реалізації прав і свобод усіх суб'єктів права. В недемократичних державах контроль виконує схожу мету із підтримання законності чи дисципліни та регуляторного впливу, але, наприклад, контроль за ефективністю репресивного апарату не є в інтересах суспільства і жодним чином не слугує реалізації прав і свобод людини. Дослідники, до речі, наводять слушне зауваження, що контроль має на мені знаходити не лише певні відхилення й негативні явища, але й позитивні досягнення, він передбачає пізнання сутності відхилень та причин, які до них ведуть [29, с. 32].

С. Вітвіцький вважає, що мета громадського та державного контролю співпадають, оскільки вона полягає у налагодженні нормального функціонування системи державного управління, а також забезпечення законності, правопорядку в державі [29, с. 33]. Погоджуємося із такою тезою щодо мети державного контролю, але у громадського контролю окрім зазначеного визначення є додаткова мета, щоб усе зазначене відбувалося в

інтересах певної конкретної громади, суспільства. Серед завдань громадського контролю в загальному розумінні виділити можна забезпечення зворотного зв'язку між суспільством та органами державної влади (як показує практика, комунікація між посадовими особами та суспільством може запобігти багатьох криз і навпаки); спрямування державної політики на забезпечення суспільних інтересів (в правовій демократичній державі органи державної влади є гармонічною частиною суспільства й апріорі діє, відштовхуючись від інтересів суспільства та, що більш ймовірно, від громадської думки, а громадський контроль існує на нашу думку, у тому числі й як інструмент, щоб такі органи не відривалися від суспільства); забезпечення рівних прав для громадян, рівних можливостей реалізувати власні права; формування і розвиток правосвідомості у громадян, у суспільства загалом. На нашу думку, без правосвідомості громадян неможливо побудувати громадянське суспільство із дієвими власними інституціями, яке б слугувало гарантією розвитку демократичних державних інституцій. Для кожного громадянина важливо усвідомлення правопорядку, демократичної правової держави як значної цінності, яку треба оберігати. В інертному суспільстві, де переважає байдужість до державних справ, будь-який державний інститут, який будувався відповідно до найкращих ідей демократії, який би не був ідеальний нормативно-правовий акт (що регулює діяльність органів державної влади), таке суспільство скоріше за все очікує деградація в державному житті до авторитаризму або тоталітаризму. Яскравим прикладом є російська федерація. Їх Конституція містить (хоча, скоріше сказати, містила ще декілька років тому до «внесення змін» до неї) достатньо прогресивні норми щодо демократичних принципів побудови держави, закони, що регулюють діяльність їх правоохоронних органів (які за змістом є карально-репресивними в першу чергу), містять норми й про громадський контроль. Але є важливий аспект – там не існує громадянського суспільства, а

громадяни не розглядають правову демократичну державу як цінність. Тому де-факто це недемократична держава.

О. Пашинський громадський контроль визначає як форму реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами. Така участь забезпечується гарантованою можливістю спостереження за діяльністю органів публічної влади, звернення для отримання публічних послуг, участі в ухваленні нормативних актів, здійснення взаємодії між органами публічної влади під час реалізації функцій держави (також і у підтриманні публічного порядку та безпеки) [124, с. 498]. Тобто метою громадського контролю є реалізація участі громадян в управлінні державними справами.

І. Сквірський в питанні громадського контролю в публічному управлінні такою метою вважає неухильне та свідоме дотримання вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права, спрямоване на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління [169, с. 125]. Метою виступають остаточні наслідки здійснення такого контролю, хоча неухильне та свідоме дотримання вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права досягається не лише контролем в публічному управлінні, тим паче громадським контролем, який має суттєві обмеження. В. Мельников вказує, що основною метою громадського контролю є перевірка відповідності дій органів публічної влади чинному законодавству та внесення коректив у випадку виявлення відхилень. Виправлення виявлених недоліків можливе шляхом звернень до компетентних державних органів або через «мобілізацію громадської думки» [107, с. 90]. Тобто мета контролю досягається опосередковано не адміністративними методами й не адміністративним впливом суб'єктів контролю, оскільки вони не мають владних повноважень. Громадський контроль на думку дослідника має вирішувати конфлікти та проблеми між громадянами і державою шляхом цивілізованої взаємодії через законом визначені канали, такий контроль є передумовою для реалізації принципу

народовладдя. Дослідник додає: «У контексті розвитку демократії, соціальної справедливості та правової держави в Україні, громадський контроль стає невід'ємною складовою публічного управління та місцевого самоврядування, а також ключовим чинником розвитку громадянського суспільства. Не лише громадяни, але й сама публічна влада виграє від громадського контролю, забезпечуючи підвищення ефективності своєї діяльності та захист від негативного впливу впливових груп. Крім того, для успішного функціонування влади потрібне постійне узгодження її дій із суспільними потребами і інтересами, а громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження» [107, с. 92]. Загальною метою такого контролю виступає вирішення і недопущення конфліктів між державою та суспільством шляхом їх взаємодії (громадський контроль в цьому випадку є засобом, інструментом такої взаємодії), розвиток громадянського суспільства.

I. Сківський також виділяє основні завдання громадського контролю в публічному управлінні: «здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення неухильного дотримання законності та дисципліни в публічному управлінні; сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю; здійснення взаємодії між органами влади і суспільством; реалізація державної політики щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина; сприяння демократизації механізму публічного управління; пробудження індивідуальної і суспільної самосвідомості; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ у суспільстві; забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном» [169, с. 125]. Зауважимо, що побудова позитивного іміджу держави за кордоном є непрямым наслідком функціонування інститутів громадського контролю, ба більше, такий імідж важливий задля процесу євроінтеграції та відповідності цінностям західних ліберальних демократій.

О. Пащинський наводить авторський перелік завдань громадського контролю (дослідник підкреслює, що саме в демократичній державі): «отримання повної інформації щодо діяльності органів публічної влади; сприяння підвищенню ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; поширення соціально значущої функції органів публічної влади; підтримання іміджу органів публічної влади, діяльності та престижу роботи органів публічної влади; забезпечення прозорого відбору кадрів для органів публічної влади, їх переміщення, просування кар'єрними сходами тощо; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян у діяльності органів публічної влади; покращення якості та порядку надання адміністративних послуг органами публічної влади тощо» [124, с. 498]. Зауважимо, що О. Пащинський вказує на підтримання іміджу органів влади всередині держави. Це, на нашу думку, набагато важливіше, аніж імідж держави закордоном. Від рівня довіри до правоохоронних органів (який формується у тому числі завдяки іміджу серед населення, й важливо, щоб цей імідж був позитивним) залежить ефективність діяльності таких органів, оскільки багато в чому вона базується саме на готовності громадян співпрацювати з правоохоронцями, надавати важливу інформацію. Завдання із забезпечення прозорого відбору кадрів для органів публічної влади, їх переміщення, просування кар'єрними сходами взаємозалежне із формуванням позитивного іміджу, оскільки громадяни, громада буде довіряти тим правоохоронцям, яких вона знає всередині громади, брала участь у його відборі.

О. Музичук пише про мету та завдання громадського контролю загалом правоохоронних органів. Метою такого контролю, на думку автора, є реалізація в діяльності правоохоронних органів принципів та вимог правоохоронної політики держави; неухильного дотримання дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів; дотримання ними прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів правовідносин;

відповідності їх діяльності встановленим вимогам; виконавської дисципліни; ефективності та прозорості в діяльності правоохоронних органів, злагодженої та скоординованої їх правоохоронної діяльності [112, с. 50]. Така мета ототожнюється з метою інших видів контролю за правоохоронною діяльністю.

О. Музичук виділяє десять головних завдань, які стоять перед громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів: «1. Перевірку та аналіз стану дотримання правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства та виконавської дисципліни. 2. Встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав. 3. Сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав. 4. Спостереження за дотриманням у правоохоронних органах прав, свобод і законних інтересів їх персоналу, рівнем їх соціального забезпечення. 5. Попередження, виявлення та припинення правопорушень серед працівників правоохоронних органів, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю. 6. Встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень працівниками правоохоронних органів, недотримання встановлених обмежень, порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення. 7. Своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність правоохоронних органів, вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів» [112, с. 52–53]. Вважаємо, що встановленням причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень працівниками правоохоронних органів займаються здебільшого суб'єкти внутрішнього контролю або контролюючих органів, які мають адміністративні владні повноваження, а інституції громадського контролю можуть лише пропонувати шляхи поліпшення діяльності правоохоронних

органів. Схожа ситуація із п'ятим завданням. Інститути громадянського суспільства, задіяні в громадському контролі, не мають повноважень із попередження, виявлення та припинення правопорушень, оскільки такі повноваження притаманні уповноваженим органам державної влади та їх посадовим особам відповідно до чинного законодавства України.

В. Гриценко розкриває мету та завдання громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Дослідник акцентує увагу на громадському контролі за діяльністю саме працівників поліції, мета якого є спрямування на недопущення протиправних дій із боку підконтрольних суб'єктів, попередження можливих правопорушень та усунення причин, що їм сприяють. Дослідник перед таким контролем ставить три основних завдання: «...в першу чергу, отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції. По-друге, сприяння підвищенню і ефективності роботи поліції, підтримання її іміджу та престижу. По-третє, підвищення рівня законності щодо забезпечення прав та свобод громадян у діяльності поліції тощо [37, с. 58].

Р. Миронюк пише, що метою громадського контролю за діяльністю Національної поліції полягає в недопущенні дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередження можливих відхилень від намічених цілей, інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи таких відхилень усунення їх негативних наслідків. Дослідник виділяє сім основних завдань громадського контролю за діяльністю Національної поліції: 1) отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції; сприяння підвищенню ефективності роботи поліції; 3) поширення серед громадськості соціально значущої ролі поліції; 4) підтримання іміджу поліцейської діяльності та престижу роботи поліцейського; 5) забезпечення прозорого відбору кадрів для поліції, їх переміщення та іншого просування по службі; 6) підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності поліції; 7) покращення умов та порядку надання адміністративних послуг органами поліції» [110, с. 28].

Таким чином, на основі проаналізованої літератури метою громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є забезпечення підзвітності та орієнтації поліцейської діяльності на інтереси суспільства, попередження відхилень від законності та недопущення конфліктів між державою і громадянами шляхом налагодження ефективної взаємодії. Це є важливою особливістю мети такого контролю, оскільки на відміну від інших видів контролю, які покликані знаходити порушення у діяльності підконтрольних органів, метою такого контролю є те, що у результаті взаємодії поліції та громадянського суспільства поліція отримує реальне уявлення про суспільні інтереси, які суспільство вважає за необхідне захищати й громадський контроль є запобіжником від того, щоб правоохоронні органи не переходили до захисту інтересу окремих осіб (представників державної влади тощо). Відповідно меті основними завданнями такого контролю ми вважаємо наступні:

- інформування представників громади про діяльність Національної поліції України – звітування перед населенням за здійснену роботу поліцією необхідно для формування у громадян власної думки про ефективність діяльності поліції;

- підвищення ефективності діяльності поліції через взаємодію із представниками громади, визначення у такий спосіб потреб громади; підвищення рівня довіри населення до представників Національної поліції України – таке завдання є унікальним на нашу думку, оскільки на відміну від інших видів контролю, де контролюючі органи можуть вказувати на конкретні порушення і відповідно до чинного законодавства висвітлювати шляхи їх подолання, взаємодія громадян із поліцією у питанні підвищення ефективності поліції має елемент творчий, оскільки громадяни у процесі взаємодії можуть надавати поради і рекомендації відштовхуючись від реальних життєвих потреб громадян, знаходити такі оригінальні пропозиції із власного кута зору, які не доступні поліцейським;

- забезпечення дотримання принципу законності в діяльності Національної поліції України – це завдання полягає в участі громадян у розгляді скарг щодо випадків порушення поліцейськими прав і свобод громадян в результаті виконання власних повноважень.

Інститут громадського контролю в Україні можна назвати з впевненістю новим явищем, яке не було притаманне до відновлення незалежності 1991 р. на українських землях, оскільки такий інститут може функціонувати лише в правових демократичних державах, де є громадянське суспільство та нормативно-правова база, що регулює такі специфічні суспільні відносини контролю і нагляду суспільства за діяльністю не лише правоохоронних органів, але й загалом влади, публічних адміністрацій. Особливої актуальності громадський контроль і демократичний цивільний контроль набуває в питаннях діяльності усього силового блоку органів державної влади. Цивільний контроль має здійснюватися за органами сектору безпеки і оборони та іншими органами, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України. Серед таких органів ключове місце займає Національна поліція України, тому громадянське суспільство повинно мати інструменти здійснення контролю, особливо на рівні місцевих громад, де будуються основи взаємодії між ними.

Взаємодія між поліцією та громадянами, суспільством, як слушно зазначає С. Шевченко, її вдосконалення є необхідною умовою побудови довірливих відносин між громадянами та правоохоронними органами, а використання консультативного механізму та співпраці з населенням є нагальною потребою [187, с. 165].

Проблематику принципів громадського контролю за діяльністю поліції розглядається рядом українських дослідників, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Василенко, С. Гончарук, М. Ковалів,

В. Кравчук, Л. Кузьо, Р. Миронюк, О. Поклад, О. Терещук, Т. Філіпенко, О. Юнін та інші.

Тематика принципів, на яких будується інститут громадського контролю за діяльністю поліції, в першу чергу має розкриватися з позицій понятійно-категоріального апарату. Варто розглянути поняття правових принципів, принципів громадського контролю за діяльністю поліції, а потім розглядати основні підходи і класифікації, щоб виділити головні.

Поняття принципів використовується в різних наукових сферах, дослідниками з філософії, державного управління тощо. В нашому випадку доцільно розглянути поняття правового принципу та на основі вже існуючого наукового доробку вказати на зміст поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції.

Дослідниця О. Старчук зазначає, що в науковій літературі під час визначення поняття принципів права виділилися дві концепції, що сформувалися в правовій доктрині. Згідно першої, що побудована на принципах позитивизму (таких ідей притримуються дослідники Л. Явич, В. Рондин, А. Васильєв та інші) принципами права розглядаються певні ідеї, теоретичні та нормативно-керівні положення певної сфери або виду людської діяльності. Вони знаходять своє відображення у змісті правових норм, зумовлюються об'єктивно матеріальними умовами існування суспільства. Прихильники другої концепції відштовхуються від ідей природного права і розглядають принципи права у вигляді керівних, засадничих ідей, як відправні начала, вимоги, які постають до учасників суспільних відносин. Метою їх є поєднання індивідуальних та суспільних інтересів й визначення змісту та спрямованості правового регулювання. Такого підходу до розуміння принципів права дотримуються П. Рабінович, Ю. Ведерніков та інші. [170, с. 40].

Як висхідні, визначальні ідеї, положення та установки, які складають моральну та організаційну основу виникнення, розвитку й функціонування права, принципи права розглядає дослідник О. Зайчук [58, с. 23]. Схоже

твердження наводить Є. Алексєєв й позначає принципи як керівні ідеї, якими характеризується правовий зміст, його сутність та суспільне призначення; С. Погребняк робить акцент на тому, що такими принципами виступає система загальних та стабільних імперативних вимог які закріплюються у праві, постають «концентрованим виразом» найбільш важливих суспільних рис та цінностей, вони притаманні загалом системі права, визначають її характер на напрямки його розвитку і трансформації [128, с. 37]; На думку П. Рабіновича принципи права є керівними ідеями і засадами, які визначають зміст та спрямованість правового регулювання певних суспільних відносин [154, с. 98]; на думку Г. Саміла принципи права також є основоположними правовими ідеями, які натомість визначають зміст і призначення самого права [160, с. 135]; На думку О. Уварової принципи права виступають певною системою вимог до поведінки людей, вони відображають визнані у суспільстві цінності й утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин єдність [178, с. 55]; О. Скакун: «об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів» [163, с. 221]; М. Цвік та О. Петришин вважають, що під такими принципами необхідно розглядати найбільш загальні вимоги, що постають перед суспільством загалом та перед учасниками суспільних відносин, а також, як й інші дослідники, називають їх вихідними керівними засадами, які виражають зміст права, визначають найбільш істотні риси й спрямованість правової системи [56, с. 197]. Принципи права В. Василенко визначає «як основу правового регулювання, що визначає подальший розвиток правової системи та основні напрями врегулювання суспільних відносин, шляхом закріплення в чинному законодавстві правил і вимог до поведінки суб'єктів або їх безпосередньої діяльності» [16, с. 95; 71].

Змістовним вбачається твердження В. Репела щодо принципів права в адміністративної діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки

інститут громадського контролю за діяльністю поліції належить до адміністративного права. Так, В. Репело вказує: «під принципами адміністративної діяльності в контексті нашого дослідження можна назвати фундаментальні засадничі ідеї та положення, на основі яких побудовані норми інституту Державної міграційної служби, які визначають зміст її адміністративно-наглядової, адміністративно-юрисдикційної, профілактичної, публічно-сервісної, правотворчої, правоохоронної та внутрішньо-організаційної діяльності» [156, с. 68]. А. Неугодніков розглядає визначення принципів контрольної діяльності публічної адміністрації як: «основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст суспільних відносин, які складаються в сфері своєчасного виявлення та усунення факторів, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та/або унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності» [117, с. 65]. А. Неугодніков розділяє зазначені принципи на загальні і спеціальні. Загальними принципами є ті принципи, що характерні для контролю як соціально-правового явища незалежно від виду публічного адміністрування, до них належать наступні: принцип верховенства права; принцип об'єктивності; принцип доцільності; принцип своєчасності; принцип ефективності тощо. Спеціальними принципами контрольної діяльності є принципи, що визначають засади здійснення контролю у конкретно-визначених суспільних відносинах. Серед характерних ознак дослідник називає їх конкретне закріплення у нормативно-правових актах різної юридичної сили (як приклад наводить Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»), де до основних принципів державного контролю у сфері господарської діяльності віднесено: пріоритетність безпеки перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності та ін.) [117, с. 65–66].

Якщо відштовхуватися від загального поняття громадського контролю за діяльністю поліції, як визначений адміністративно-правовими нормами

механізм участі представників громадянського суспільства (індивідуальних та/або колективних суб'єктів) у контролі за діяльністю поліції, можна сформулювати визначення принципів громадського контролю за діяльністю поліції. *Так, принципами громадського контролю за діяльністю поліції є керівні і фундаментальні засади, ідеї і положення, що містяться в нормах інституту громадського контролю за діяльністю поліції і визначають зміст механізму участі громадськості в контролі за такою діяльністю.*

Наступним важливим питанням є класифікація та групування принципів за певною системою та критеріями. Загалом, принципи громадського контролю розглядаються дослідниками з різних наукових сфер. Наприклад, дослідниця політичних наук Л. Рогатіна наводить наступний перелік принципів громадського контролю, не виокремлюючи їх в певні групи: свобода суспільного об'єднання, незалежності, справедливості, повноти, доступності, відвертості, публічності, громадської активності, динамічності [157, с. 43–46]. С. Кириченко щодо громадського контролю зазначає наступні принципи: визнання пріоритету прав і свобод людини; соціальної справедливості та гуманізму; законності; гласності; взаємної відповідальності держави, її органів і громадянина [41, с. 19]. Дослідник І. Сквірський розкриває зміст принципів громадського контролю. Такий контроль заснований на нормах права, тому базується на загальноправових принципах, серед яких головним називає принцип верховенства права, серед інших принципів він наводить прозорості, відповідальності, орієнтації на консенсус, справедливості, ефективності, результативності тощо [41, с. 20–21].

Натомість С. Медведенко, дослідник-адміністративіст, класифікує принципи взаємодії поліції та громадськості й виділяє загальні принципи і спеціальні принципи. Серед загальних дослідник виділяє верховенства права, законності, відкритості і прозорості, етичності (які притаманні також здійснення правоохоронної діяльності та публічного управління). Під спеціальними розуміються принципи комунікативності, безперервності і

взаємодії, толерантності, рівності сторін, добровільності, доступності [100, с. 96–101].

В. Василенко відстоює думку, що не усі принципи права варто застосовувати щодо громадського контролю за діяльністю поліції. Він наводить наступну класифікацію принципів громадського контролю за діяльністю Національної поліції: 1) загальноправові (верховенство права; відповідальність за вину; гарантованість прав і свобод громадян; гуманізм; добросовісність; заборона зловживання правами; законність; неприпустимість будь-якої дискримінації під час реалізації прав і свобод; неприпустимість скасування прав і свобод; обмеженість втручання органів влади, посадових осіб у здійснення прав і свобод; рівність перед законом тощо); 2) міжгалузеві (комплексність; повнота; об'єктивність); 3) галузеві (верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; взаємна відповідальність органів виконавчої влади та громадян одне перед одним за свої діяння; взаємозв'язок матеріальних і процесуальних норм; вичерпність прав і свобод людини в адміністративно-правовій сфері); 4) інституційні принципи (взаємодопомога між суб'єктами здійснення контролю за органами поліції та суб'єктами, щодо яких він здійснюється; відкритість та прозорість діяльності суб'єктів, що здійснюють громадський контроль за діяльністю поліції; відсутність майнового інтересу у суб'єктів здійснення громадського контролю; вільний вибір території перспективного здійснення контролю за роботою органів Національної поліції; добровільність участі у громадському контролі за роботою органів поліції; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя, котрий стосується як суб'єктів громадського контролю, так і тих суб'єктів, щодо яких він здійснюється, тобто співробітників поліції; об'єктивність під час збирання, аналізу, узагальнення та перевірки даних про діяльність органів поліції тощо) [15, с. 98].

Зауважимо, що принципи громадського контролю окремо не зазначаються в чинних нормативно-правових актах, але вони містяться в

проектах законів, запропонованих народними депутатами в різний час. Так, 2008 р. С. Кириченком було запропоновано законопроект «Про громадський контроль», де в ст. 3 вказувалося, що основними принципами громадського контролю є: «1) визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) соціальна справедливість і гуманізм; 3) законність; 4) гласність діяльності громадського контролю; 5) взаємна відповідальність держави, її органів і громадянина» [139]. С. Тігіпко 2014 р. запропонував свій законопроект «Про громадський контроль», де в ст. 4 містилися десять принципів, на яких має здійснюватися громадський контроль: 1) відкритості та прозорості; 2) пріоритетності прав людини та громадянина; 3) законності; 4) добровільності та безоплатної участі у здійсненні громадського контролю; 5) об'єктивності та достовірності; 6) незалежності суб'єктів громадського контролю; 7) недопущення перешкоджання здійсненню громадського контролю; 8) професійності та компетентності суб'єктів громадського контролю; 9) взаємодії суб'єктів та об'єктів громадського контролю; 10) недопущення підміни повноважень органів державної влади, які здійснюють функції державного нагляду та контролю [140].

2015 р. у проекті Закону «Про громадський контроль» народні депутати Н. Королевська та Ю. Солод запропонували у ст. 3 такі принципи: незалежності суб'єктів громадського контролю від інших громадських об'єднань, політичних партій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; справедливості, об'єктивності та неупередженості здійснення громадського контролю; повноти та всебічності вивчення предмета громадського контролю; недопустимості зловживання правом здійснення громадського контролю; обґрунтованості та доведеності результатів громадського контролю; відкритості, прозорості та публічності процесу проведення громадського контролю [140].

Нажаль, усі проекти Законів так і залишилися проектами і наразі в Україні не існує чинного нормативно-правового акту, який би регулював

своїми нормами виключно суспільні відносини у сфері громадського контролю, на основі якого, наприклад, можна було розробити та прийняти положення, що регулювало питання громадського контролю за діяльністю поліції (а також деталізувало норми Закону «Про Національну поліцію», розділ VIII «Громадський контроль поліції»). Як ми бачимо, усі зазначені принципи в цих законопроектах підходять інституту громадського контролю за діяльністю поліції. Але важко не погодитися, що мають існувати принципи, що притаманні суто громадському контролю за діяльністю поліції. Тому можна класифікацію, запропоновану А. Василенком, доповнити тим, що розділити інституційні принципи (які відображають засади виникнення та розвитку правових відносин у межах конкретної сфери, тобто здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції [15, с. 98]) на загальні інституційні (притаманні інституту громадського контролю) та спеціальні інституційні принципи (такі, які притаманні виключно громадському контролю за діяльністю поліції, або такі, які в цьому контексті виступають пріоритетними).

Наприклад, важливими принципами громадського контролю, а діяльністю поліції є захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя; гласності діяльності громадського контролю; відкритості та прозорості. Але такі принципи мають відповідати принципу врахування специфіки правоохоронної діяльності, яку здійснюють поліцейські. На відміну від інших публічних адміністрацій, діяльність поліцейських часто пов'язана із небезпекою для життя поліцейських, і інформація про них, про їх родичів (точніше, оприлюднення або розголошення, її використання) може безпосередньо становити загрозу їх життю і безпеці, і це необхідно враховувати. Водночас, наприклад, якщо розглядати таку форму громадського контролю за діяльністю поліції, як залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, коли представники громадськості спільного розглядають скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та залучаються до перевірки інформації про належне

виконання покладених на поліцейських обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України, повинні згідно зазначеного принципу мати загальне уявлення про специфіку роботи поліцейського, про його права і обов'язки, про психологічне, фізичне навантаження на поліцейського, яке відбувається під час здійснення ним службових обов'язків (часто цивільні особи далекі від уявлення, з чим зіштовхуються поліцейські, і розглядають дії чи бездіяльність поліцейських через призму «цивільної» державної служби, що може вплинути на об'єктивність результату розгляду конкретної скарги).

Серед проміжних висновків пункту дослідження можна вказати наступне.

Метою громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є забезпечення підзвітності та орієнтації поліцейської діяльності на інтереси суспільства, попередження відхилень від законності та недопущення конфліктів між державою і громадянами шляхом налагодження ефективної взаємодії. Завданнями громадського контролю за діяльністю Національної поліції України визначено: забезпечення відкритості та прозорості у функціонуванні поліції шляхом інформування громадськості про напрями, результати та проблемні аспекти її діяльності; сприяння підвищенню ефективності правоохоронної діяльності через конструктивну взаємодію з представниками громадянського суспільства, з урахуванням потреб конкретних територіальних громад; формування і підтримка належного рівня суспільної довіри до Національної поліції як інституції, що служить інтересам громадян; а також контроль за дотриманням принципу законності, прав людини та недопущення зловживань у діяльності поліцейських органів

Можна сформулювати поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції як фундаментальних і керівних засад, що визначають зміст механізму участі громадськості у контролі, та обґрунтовано доцільність їх класифікації на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні,

останні з яких поділяються на загальні й спеціальні, відповідно до рівня інституційної специфіки правовідносин;

На основі наукового доробку дослідників можна виділити декілька основних груп принципів громадського контролю за діяльністю поліції: загальноправові; міжгалузеві; галузеві; інституційні, які можна у свою чергу поділити на загальні інституційні та спеціальні інституційні принципи;

До загальноправових можна віднести такі принципи, як гуманізму, верховенства права, гарантованості прав і свобод громадян, заборона зловживання правами; законність; міжгалузеві принципи повноти, комплексності та об'єктивності; серед галузевих варто виділити взаємної відповідальності органів виконавчої влади та громадян; до інституційних принципів варто віднести принцип добровільності участі у контролі, відкритості та прозорості у діяльності суб'єктів контролю; захищеності осіб від втручання в її життя через здійснення діяльності громадського контролю. Перелік принципів є умовним і не є вичерпним.

На нашу думку, серед принципів громадського контролю за діяльністю поліції варто віднести наступні:

- незалежності суб'єктів громадського контролю – суб'єктами контролю не можуть стати громадяни, які, наприклад, знаходяться під слідством, а поліція та інші органи виконавчої влади не мають втручатися у діяльність суб'єктів громадського контролю;
- об'єктивності та достовірності – громадський контроль має здійснюватися незаангажовано та із врахуванням усіх встановлених фактів;
- добровільності суб'єктів громадського контролю та безоплатності за здійснення контролю – суб'єкти контролю не мають залежати від бюджетного фінансування та здійснювати контроль відповідно до власної громадянської позиції, а не задля отримання фінансової винагороди;
- невтручання у оперативну діяльність поліції – суб'єкти контролю не можуть у порядку здійснення контролю отримувати інформацію, яку

можна вважати як таємницю слідства та впливати на безпосередню професійну діяльність поліцейських із здійснення правоохоронних функцій;

- пріоритету інтересів суспільства – громадський контроль має здійснюватися із врахуванням інтересів конкретної громади, в межах якої поліцію здійснює свою діяльність, суспільства загалом;

- принципу забезпечення безпеки поліцейських та суб'єктів контролю – інформація, яка отримана в результаті здійснення контролю, не має наражати поліцейських на небезпеку, пов'язану із особливостями виконання правоохоронних функцій, так само і суб'єкт контролю має бути захищений від тиску за свою діяльність із здійснення громадського контролю;

- принципу лояльності до української держави і суспільства суб'єктів контролю – цей принцип означає, що громадянин позбавляється права здійснювати громадський контроль у разі доведеної вини та наявності вироку суду за колабораційну діяльність, наругу над державними символами, за виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників тощо.

В Україні не існує чинного нормативно-правового акту, який би регулював своїми нормами виключно суспільні відносини у сфері громадського контролю, на основі якого, наприклад, можна було розробити та прийняти положення, що регулюватиме питання громадського контролю за діяльністю поліції (а також деталізуватиме норми Закону «Про Національну поліцію»).

### **2.3. Інструменти (форми і методи) громадського контролю за діяльністю Національної поліції України**

Громадський контроль за діяльністю поліції неможливий без конкретних форм і методів задля адміністративно-правового забезпечення його реалізації. Як ми зазначали, Національна поліція України діє виключно відповідно до норм українського законодавства, тому у нормативно-правових

актах важливо визначити форми громадського контролю за діяльністю поліції таким чином, щоб вони ефективно втілювали в життя основну мету і завдання такого контролю та були зрозумілими для громадян. Ми вважаємо, у разі зрозумілих та доступних для громадян форм контролю вони прийматимуть активнішу участь у процесі громадського контролю за діяльністю поліції.

Форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України висвітлюють у своїх дослідженнях С. Вітвіцький, Л. Кулачок-Тітова, С. Медведенко, Р. Миронюк, О. Музичук, О. Передерій, І. Сквірський, О. Ткаля, О. Юнін та інші вітчизняні й зарубіжні дослідники.

Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України на законодавчому рівні з'явився, власне, разом із Законом «Про Національну поліцію» 2015 р. У попередньому Законі «Про міліцію» 1990 р., який регулював діяльність «попередника» Національної поліції України у ст. 26 та 27 Розділу VI зазначалося, що контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет міністрів України, Міністр внутрішніх справ і в межах своєї компетенції ради. Водночас місцеві ради, зазначалося, не могли втручатися у оперативно-розшукову діяльність. Звісно, якраз через діяльність органів місцевого самоврядування проявлявся громадський контроль зі сторони суспільства, але саме про громадський контроль та форми його втілення у Законі не зазначалося.

Необхідно розглянути деякі питання понятійно-категоріального апарату щодо форм громадського контролю загалом і за діяльністю поліції зокрема. В літературі енциклопедичного характеру під поняттям «форма» здебільшого розглядається зовнішній вияв чогось або сукупність прийомів або способів здійснення [25, с. 1543]. О. Музичук наводить твердження, що такі поняття, як «форма», «прийом», «спосіб», «захід» близькі за змістом і мають характерне їм зовнішнє вираження, а форма постає загальним для них об'єднуючим поняттям: «цей термін ми й обираємо для подальшої характеристики форм контролю за діяльністю правоохоронних органів. Крім

того, безсумнівно, на наше переконання, що форми такого контролю (перевірка, ревізія, нагляд, інвентаризація тощо) здійснюються за допомогою як загальних, так і спеціальних для конкретної форми методів (способів, прийомів, заходів), які пропонуємо розглядати як синоніми [114, с. 41].

О. Музичук розглядає форми контролю за діяльністю правоохоронних органів, а не лише громадського контролю за діяльністю поліції і пише наступне про поняття форми контролю за діяльністю правоохоронних органів: «зовнішнє вираження контрольних дій суб'єктів контролю, найбільш поширеною серед яких є перевірка, окремі з яких мають суворо визначену процедуру здійснення (інспектування, службове розслідування тощо) і за допомогою яких суб'єкт контролю здійснює надані йому контрольні повноваження, а самі вони здійснюються за допомогою методів контролю та його заходів» [114, с. 47]. Тобто під формою громадського контролю за діяльністю поліції можна назвати зовнішнє вираження контролюючих дій інститутів громадянського суспільства і щодо Національної поліції України, які визначені і врегульовані Законом «Про Національну поліцію». Зауважимо, що О. Музичук розглядає загальне поняття форм контролю, але громадський контроль має свої значні особливості у порівнянні із іншими, особливо у питанні адміністративно-правового статусу тих, хто здійснює контроль. Інші види контролю за діяльністю правоохоронних органів здійснюють представники органів державної влади, які, відповідно, наділені владними повноваженнями, є державними службовцями або, наприклад, народними депутатами. На підтвердження тези варто навести думку С. Медведенка. Дослідник вважає, що однією із проблем громадського контролю є те, що діяльність інститутів громадянського суспільства не можна назвати контролем у повному розумінні такого поняття у науці адміністративного права, оскільки в процесі реалізації контролю відсутня така ознака, як право втручання у оперативну діяльність або притягати підконтрольного суб'єкта до юридичної відповідальності [104, с. 33]. Звісно, із точки зору науки адміністративного права саме право контролюючого

органу втручатися безпосередньо у діяльність підконтрольного суб'єкта задля подолання відхилень від мети діяльності підконтрольного суб'єкта тощо визначає і поняття контролю. В інших випадках використовується поняття нагляду, але це питання не є об'єктом висвітлення цього підрозділу дослідження.

С. Музичук наводить наступні ознаки форм контролю: за їх допомогою суб'єкт контролю реалізує надані йому повноваження; за допомогою форм контролю дії суб'єкта втілюються у певні зовнішні форми; форми контролю здійснюються за допомогою певних методів контролю; у нормативно-правових актах форми контролю часто ототожнюються з методами і заходами контролю; залежать форми контролю від мети і завдань конкретного виду контролю, від суб'єкта контролю, предмету контролю тощо; деякі форми контролю мають суворо визначену процедуру здійснення [114, с. 46].

У науковій літературі існує різна класифікація форм громадського контролю. С. Вітвіцький називає наступні організаційно-правові форми громадського контролю: «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 в Раду з прав людини ООН; звернення у договірні органи з прав людини ООН; звернення у Міжнародний кримінальний суд» [176, с. 325; 28, с. 25–30]. В контексті нашого дослідження варто розглядати відповідно до наведеної класифікації лише безпосередні форми, але наведені автором не розкривають перелік усіх форм, які містяться у Законі «Про Національну поліцію».

І. Сквірський на основі аналізу нормативних актів, які регулюють суспільні відносини щодо порядку організації та здійснення громадського

контролю, виділяє загальні загальні, спеціальні та опосередковані форми громадського контролю. До загальних форм громадського контролю дослідник відносить такі, які можуть бути доступними будь-якій приватній особі на безумовній основі (загальнодоступність забезпечується за рахунок того, що останні знаходять своє закріплення у нормах Конституції України, які, будучи нормами прямої дії, як наслідок, можуть бути використані будь-ким за будь-яких умов). Спеціальні форми громадського контролю передбачають дотримання певних умов або виконання передумов зі сторони приватних осіб (треба бути членом в громадській організації або необхідно входити до складу громадської ради чи наглядової комісії), опосередковані форми громадського контролю можливі не за ініціативою приватних осіб, а суб'єктів публічного управління [165, с. 225].

Під загальними формами громадського контролю варто розглядати звернення, запити про отримання публічної інформації зі сторони громадян. Відповідно до Конституції, а також до Закону «Про доступ до публічної інформації» громадянам надається право на доступ до публічної інформації (це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, ст. 1 Закону [142]). Як зауважує О. Юнін, громадяни України через право на доступ до публічної інформації можуть здійснювати інформаційні запити до органів державної влади, відповідно контролювати певні аспекти його діяльності. Також відповідно до Закону «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутись до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їх обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями (в Законі під зверненнями громадян розуміються викладені в письмовій або усній формі пропозиції, (зауваження), заяви (клопотання) і скарги) [195, с. 172]. До спеціальних форм дослідник відносить діяльність громадських рад,

громадських інспекторів та громадську експертизу. До опосередкованих можна назвати наприклад, інформування про свою діяльність у вигляді звітів тощо [194, с. 25].

Дослідники О. Передерій та Л. Кулачок-Тітова серед організаційно-правових форм здійснення громадського контролю залежно від змісту контрольної функції класифікують форми такого контролю на три групи: заходи громадського контролю інформаційного характеру; заходи громадського контролю розпорядчого характеру; заходи громадського контролю організаційного характеру; заходи громадського контролю розпорядчого характеру [125, с. 44]. Формами інформаційного характеру виступають звіти керівників структурних підрозділів органів поліції (обов'язковий річний звіт, наприклад) на офіційних веб-порталах про діяльність органу поліції), керівники органів поліції мають систематично публікувати статистичну та аналітичну інформацію про заходи щодо виявлення, запобігання та припинення правопорушень публічного порядку також на офіційних веб-порталах. Прийняття радами резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції є заходом розпорядчого характеру, а до заходів організаційного характеру належать взаємодія керівників територіальних органів поліції та представників місцевого самоврядування (у вигляді відкритих зустрічей, спільних розглядів скарг тощо) [125, с. 44–45].

У дослідника Р. Миронюка фігурує вісім форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, відповідно до законодавства України: «1) представництво громадськості в колегіальних органах при центральних та територіальних підрозділах Національної поліції України; 2) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність поліції; 3) безпосереднє звернення громадян та ЗМІ до органів поліції з метою отримання інформації про їх діяльність; 4) участь представників громадськості у відборі кандидатів в поліцію та проходження атестації кадрів; 5) участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність

поліцейських; 6) форма організації опитувань громадян щодо задоволеності діяльністю поліції; 7) зобов'язання звітування керівництва підрозділів поліції про результати своєї діяльності; 8) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності поліції» [110, с. 28–29].

Д. Припутень поділяє форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України відповідно до Закону «Про Національну поліцію»: «звіт про поліцейську діяльність (ст. 86); прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (ст. 87); взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування (ст. 88); спільні проекти із громадськістю (ст. 89); залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90) [137, с. 45]. Також дослідник зазначає, що є форма громадського контролю, яка прямо не зазначена в законі «Про Національну поліцію», а саме участь представників громадськості як членів поліцейської комісії з метою забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських (ст. 51) [137, с. 45].

С. Медведенко виділяє наступні форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції: правові (здійснюються на підставах нормативних актів, серед яких є залучення до проведення атестації працівників поліції громадськості тощо; неправові у вигляді проведення спільних нарад працівників поліції з представниками громадськості; здійснюються індивідуальними суб'єктами контролю (у вигляді окремих громадян) та груповими суб'єктами (громадськими об'єднаннями) [104, с. 35].

У Законі «Про Національну поліцію України» законодавчо закріплено п'ять форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України: 1) Звіт про поліцейську діяльність (ст. 86); 2) Прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (ст. 87); 3) Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування (ст. 88); 4) Спільні проекти з громадськістю (ст. 89);

Залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90) [148]. У наступному розділі дисертаційного дослідження більш детально розглядатиметься питання громадського контролю за діяльністю Національної поліції під час дії правового режиму воєнного стану, оскільки значна частина форм громадського контролю за таких умов не діє [148].

Відповідно до ст. 86, з метою інформування громадськості про діяльність поліції, керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. До щорічного звіту про діяльність поліції обов'язково має входити інформація про ситуацію зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Також керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [148]. Щодо цієї форми А. Ключко та В. Собина зауважують, що в питанні інформування населення про діяльність поліції не йде мова про здійснення зі сторони громадськості контрольних функцій, а закріплені і зазначені норми стосовно можливості отримання інформації від підрозділів поліції не є важливими. Реальна потреба існує у законодавчій регламентації процесу отримання інформаційних звітів від керівництва поліції, підрозділів поліції. Натомість, формальні відповіді на запити й номінальні звіти не виконують завдання громадського контролю за діяльністю Національної поліції [72, с. 197]. Погоджуємося із тезою дослідників про безкорисність формалізму під час інформування громадськості. Зауважимо, що норми ст. 86 втілюють принцип відкритості і прозорості діяльності Національної поліції України, тобто розкриває конкретні форму реалізації ст. 6, але громадськість

жодним чином не може перевірити реальність та правдивість наведеної у звітах інформації. Норми цієї статті не передбачають можливості перевірки даних і передбачає, що громадськість має сприйняти її апріорі як правдиву. Але ж метою контролю є якраз виявлення та попередження відхилень у діяльності працівників поліції від служіння інтересам суспільства і громадян. О. Передерій та Л. Кулачок-Тітова називають таку форму контролю заходами громадського контролю інформаційного характеру, який передбачає особливий режим обміну інформації між органами Національної поліції та громадськості [125, с. 44].

Разом із тим, нажаль, в Україні складається погана традиція складати звіти про стан справ не лише для громадськості, але й для керівництва, вищої ланки загальної структури певного органу влади, який спотворює реальність й інформація у них відображається у сприятливому для підконтрольного суб'єкта світлі, не відображаючи певні негативні аспекти тощо. Яскравий приклад для сучасних українських реалій – це невідповідність ситуації та реального стану справ у звітах про ситуацію на фронті, коли інформація проходить від командирів Збройних Сил України безпосередньо на лінії фронту до командування вже такою, що не відповідає дійсності. На нашу думку, щодо питання звітності керівника поліції та керівників територіальних органів поліції має бути зворотній зв'язок та можливість громадськості перевірити правдивість наведеної у звітних документах інформації. Водночас, ми вважаємо, що у щорічних звітах має міститися інформація про рівень довіри населення до Національної поліції загалом або територіальних підрозділів. Звісно, відповідно до Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, Національна поліція оприлюднює звіт про результати проведення оцінки на офіційних веб-сайтах МВС, Національної поліції та в інший прийнятний спосіб, але доцільно буде вказувати й у звітах про діяльність поліції із зазначенням динаміки змін рівня довіри населення.

Ст. 87 передбачена така форма громадського контролю, як прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Ч. 1 зазначено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади [148]. В такому випадку органи місцевого самоврядування виступають інститутами громадянського суспільства й їм безпосередньо надаються, на нашу думку, дієвий механізм реального впливу на діяльність поліції, оскільки така резолюція, як вказано у ч. 1 ст. 87, є підставою для звільнення з посади поліцейського.

Норма про необхідність двох третин від складу депутатів міської ради тощо слугує, на нашу думку, запобіжником політичного тиску на діяльність поліції, оскільки таку кількість голосів депутатів зібрати достатньо важко й якщо вже дві третини від складу готові висловити резолюцію недовіри, то підстави для цього є достатньо серйозними. Разом із тим ч. 4 ст. 87 передбачено, що у рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують. На нашу думку, така норма також є слушною у контексті попередження політичного впливу на діяльність поліції, а виключно впливу із точки зору дотримання поліцією служіння інтересам суспільства або конкретної громади, депутати якої висловлюють йому недовіру, оскільки в резолюції зазначені підстави також мають бути суттєвими.

Керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника. Також можливий варіант

відсторонення від виконання службових обов'язків та призначення службової перевірки для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення [148]. Ми у дисертаційному дослідженні зазначали на особливості громадського контролю, що на відміну від контролюючих органів у системі органів виконавчої влади, суб'єкти контролю, тобто громадяни або інститути громадянського суспільства, не наділені адміністративними повноваженнями, але зазначена у ст. 87 форма громадського контролю про обов'язковість або звільнення, проведення службової перевірки передбачає якраз реальні інструменти впливу на діяльність підконтрольного органу влади.

За результатами службової перевірки керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня закінчення перевірки прийняти рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді. Про прийняте рішення інформується місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри із поясненнями (у разі залишення на посаді особи, щодо якої прийнято резолюцію) причини прийняття рішення про залишення на займаній посаді. Місцева рада може розглянути повторно питання прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції, й у разі, якщо за це проголосувало вже три чверті від складу відповідної місцевої ради, таке рішення вважається остаточним і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття [148]. Ми вважаємо, що норма про повторний розгляд і остаточне рішення є важливою, оскільки вона передбачає унеможливлення «покривання» своїх підлеглих представниками поліції, водночас норма про необхідність голосування трьох чвертей складу ради практично унеможлиблює прийняття повторно резолюції недовіри.

Д. Припутень наводить чотири неузгодженості у зазначеній формі громадського контролю: право прийняти рішення щодо резолюції недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції мають лише органи

місцевого самоврядування, окрім селищної та сільської ради. Але можливість ініціювання рішення із приводу прийняття резолюції недовіри мають отримати всі органи місцевого самоврядування, в тому числі селищна та сільська ради; не передбачено, яких саме мотивів має бути достатньо для того, щоб своїм рішенням органи місцевого самоврядування прийняли резолюцію недовіри. Відсутність виключного переліку мотивів може бути використано як елемент політичного тиску. Існує потреба окреслити мотиви, за наявності яких щодо керівника органу (підрозділу) поліції може бути прийнято резолюцію недовіри, наприклад, недотримання законодавства, вчинення діяльності, яка виходять за межі наданих керівникам повноважень тощо; прийняти резолюцію недовіри можливо лише щодо керівника органу (підрозділу) поліції, проте відсутня можливість прийняти резолюцію недовіри щодо інших працівників поліції, які також можуть порушувати законодавство (до речі, ми зауважимо, що одним із мотивів прийняття резолюції варто зазначити якраз неприйнятну поведінку, порушення законодавства працівниками поліції, які є підлеглими того керівника, якому приймається така резолюція); мотиви, що зумовлюють необхідність прийняти рішення щодо резолюції недовіри керівнику, який обіймає займану посаду, можуть виникнути раніше, ніж через один рік. Так, чітко визначений термін встановлює обмеження [137, с. 45]. Норми ст. 87 передбачають, що керівнику органу (підрозділу) поліції можна прийняти резолюцію недовіри лише через рік після призначення на посаду. Схожа на норму ст. 87 Конституції України, коли протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України не може розглядатися питання про відповідальність уряду, не підходить у контексті громадського контролю і висловлення недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції. Можливо, деякі мотиви або підстави для висловлення недовіри не можна застосовувати протягом року, оскільки такий керівник повинен мати час увійти у стан справ у підлеглому підрозділі тощо. Водночас, за певні дії самого керівника, які

несумісні із займаною посадою, необхідно надати право радам приймати резолюцію недовіри без обмеження на один рік.

На нашу думку, однією із важливих підстав або мотивів прийняття недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції мають бути показники рівня довіри населення (конкретної громади міста, району, області тощо), а саме, наприклад, негативна динаміка, тобто падіння рівня довіри населення до діяльності поліції. Це питання також взаємопов'язане із, власне, процедурою опитування населення, необхідністю проведення не лише загальноукраїнського вивчення рівня довіри населення до діяльності поліції, але й у окремих громадах, конкретних населених пунктах, районах тощо. Водночас, можливо, щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції варто заслуховувати якраз на засіданнях відповідної ради, що може стати також мотивом або підставою для прийняття резолюції недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції у разі, якщо ті показники діяльності представники органів місцевого самоврядування вважатимуть неприйнятними і незадовільними, а поліція не діє в інтересах громади. О. Передерій та Л. Кулачок-Тітова таку форму громадського контролю називають заходами громадського контролю розпорядчого характеру [125, с. 44].

С. Денисюк слушно зауважує, що ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» не надає право керівникові органу (підрозділу) поліції на виступ на засіданні ради, де заслуховується питання прийняття резолюції недовіри, тому автор пропонує до ст. 87 вносити доповнення наступного змісту: «Керівник органу (підрозділу) поліції, щодо якого розглядається питання про прийняття резолюції недовіри, має право на виступ на засіданні відповідної ради під час обговорення проекту резолюції недовіри» [47, с. 134].

Отже, щодо цієї форми громадського контролю за діяльністю поліції перспективними напрямками поліпшення чинного законодавства є окреслення конкретних підстав/умов/мотивів прийняття резолюції недовіри. Ч. 1 ст. 87

передбачено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території приймати такі резолюції. Разом із тим, ст. 11 «Взаємодія з населенням на засадах партнерства» чітко вказано у ч. 3, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Тому варто обов'язково серед мотивів прийняття резолюції недовіри вказувати падіння рівня довіри серед населення громади, району чи області тощо до Національної поліції України (але із врахуванням хронологічних рамок, тобто за результатами, наприклад, року діяльності керівника на посаді і у порівнянні із вивченням рівня довіри населення у попередньому році). Необхідно надати можливість бути присутнім і виступити на засіданні ради керівникові, щодо якого рада має намір прийняти резолюцію недовіри. Також варто передбачити можливість запрошення для звітування річного керівника поліції до відповідної ради із можливістю на основі звіту прийняти резолюцію недовіри у разі, якщо рада визнає результати діяльності поліції в межах відповідної громади незадовільними (внаслідок, наприклад, вже згаданого падіння рівня довіри населення до поліції).

С. Медведенко виділяє наступні мотиви прийняття резолюції недовіри: «Якщо населення не задоволено роботою поліції, зокрема станом організації співпраці поліції з населенням, якістю і своєчасністю виконання працівниками поліції покладених на них обов'язків, у тому числі щодо сприяння вирішенню проблем, які стоять перед територіальними громадами, на засіданнях відповідних обласних, районних і міських рад може розглядатися питання про недостатньо ефективну роботу територіального органу поліції» [104, с. 33–34].

Наступною формою відповідно до ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» є взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Ч. 1 передбачено, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше

одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [148]. Також керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції мають систематично інформувати громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.

Пп. 41 п. 1 Положення «Про Національну поліцію» також зазначається, що Національна поліція України відповідно до покладених на неї завдань інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [131].

Якщо говорити про теорію держави і права, то О. Лялюк в питанні форм взаємодії органів місцевого самоврядування з різними правоохоронними органами виділяє наступні: інформаційні, організаційні (інституційні), матеріально-технічні, контрольні [95, с. 61–74]. М. Корнієнко виділяє наступні основні форми: «розробка й прийняття спільних нормативних актів та управлінських рішень; спільне проведення аналізу стану правопорядку і законності; взаємний обмін інформацією про стан охорони публічної безпеки й порядку й виконання спільних дій; створення спільних інституцій (координаційних центрів, оперативних штабів, комісій) для організації та здійснення взаємодії; розроблення і прийняття узгоджених планів спільних заходів з охорони публічного порядку і запобігання правопорушенням; розроблення і прийняття узгоджених планів заходів з охорони публічного порядку і публічної безпеки в період встановлення дії режимів надзвичайного або воєнного стану; планування та реалізація заходів

з забезпечення дотримання санітарно-епідеміологічних режимів та проведення карантинних обмежень; надання допомоги виборчими комісіями при забезпеченні правопорядку під час проведення виборчих компаній та референдумів; розробка узгоджених планів спільних дій з охорони публічного порядку і безпеки під час проведення масових заходів; організаційна та практична допомога підрозділів поліції у створенні громадських об'єднань з охорони правопорядку та організації навчання їх членів формам і методам роботи; розробка спільних програм та планів з профілактики правопорушень, сприяння правоохоронним органам у превентивній роботі з особами, що вчиняють домашнє насильство, зловживають алкогольними напоями, вживають наркотичні речовини, а також проведення заходів з попередження безпритульності та правопорушень серед дітей; співпраця з облаштування поліцейських дільниць та організації роботи дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади; спільна просвітницька діяльність з поширення правових знань, виховання правосвідомості та правової культури; заслуховування звітів керівників територіальних підрозділів поліції та дільничних офіцерів поліції про стан правопорядку та існуючі проблеми його забезпечення» [82, с. 382–383].

Дослідник наводить широкий спектр різних форм взаємодії у контексті забезпечення публічної безпеки та порядку, але в питанні саме громадського контролю відповідно можна вказати взаємний обмін інформацією й створення для таких цілей спільних інституцій у вигляді координаційних центрів, оперативних штабів та комісій для організації здійснення взаємодії, а також заслуховування звітів керівників територіальних підрозділів поліції та дільничних офіцерів поліції про стан правопорядку та існуючі проблеми його забезпечення (у тому числі перед органами місцевого самоврядування).

Громадський контроль як взаємодія Національної поліції України з органами місцевого самоврядування є лише одним із багатьох елементів такої взаємодії, на думку О. Забожчук вважає, що: «під взаємодією

Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування варто розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланованих заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці)» [30, с. 15; 54, с. 114]. Відштовхуючись від наведеного визначення контроль та обмін інформацією між Національною поліцією України і органами місцевого самоврядування потрібен для забезпечення охорони прав і свобод людини, а також, що важливо, інтересів суспільства. В. Барба визначає взаємодію органів місцевого самоврядування з територіальними підрозділами поліції як діяльність, що виражається у їх взаємодії із використанням певних форм і методів для досягнення спільної мети [5, с. 79–82].

Взаємодія між представниками поліції та органами місцевого самоврядування у питанні інформування про діяльність поліції відбувається не лише на рівні керівників територіальних органів поліції. Відповідно до п. 2 Розділу III Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням дільничні офіцери поліції та поліцейські офіцери громад проводять відкриті зустрічі та гласні виступи щодо стану дотримання законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результатів своєї діяльності на відповідній поліцейській дільниці [61].

Нажаль, закріпленого нормативно механізму реалізації такої взаємодії з інформування, звітності перед представниками громади або місцевого

самоврядування наразі немає, його впроваджують за власною ініціативою рішеннями територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування. Колектив авторів на чолі із С. Вітвіцьким пропонує впровадження підходу, за яким територіальні органи Національної поліції України за попереднім узгодженням з відповідними органами місцевого самоврядування складають та оприлюднюють графіки проведення відкритих зустрічей керівництва органів поліції з представниками органів місцевого самоврядування та громадськістю. Автори вважають, що такий підхід дозволить уникати вільне трактування ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію», водночас, результати відкритих зустрічей необхідно закріплювати протокольно із метою фіксації обговорених проблем та рішень, що прийняті за результатами проведеної зустрічі [30, с. 61].

Ми у свою чергу звертаємо увагу на норми ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію», згідно якої на зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Необхідно також, якщо це форма громадського контролю, нормативно визначити те, у який спосіб окреслюються ефективні шляхи вирішення проблем громади, якому документі зазначаються строки вирішення проблем, відповідальні особи та, власне, самі запропоновані шляхи вирішення проблем. Водночас, ми вважаємо, що результати зустрічей між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування, між дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громад і представниками громади на своїх дільницях, мають відображатися на офіційних інтернет-сторінках відповідних підрозділів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування (власне, щоб не лише депутати ради були проінформовані, але й представники громади міста, села, району або області).

Водночас, необхідно нормативне закріплення, що керівники територіальних органів поліції дільничні офіцери поліції та поліцейські офіцерами громад повинні звітувати на наступних відкритих зустрічах про

те, яким чином впроваджуються обрані на відкритих зустрічах «найефективніші способи вирішення» проблем, які були окреслені на таких зустрічах, на якій стадії прогрес із вирішення конкретних проблем громади у порівнянні із попередньою зустріччю. Пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 88 Закону України «Про національну поліцію» після речення «На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення» речення наступного змісту: «Керівники територіальних органів поліції повинні інформувати на відкритих зустрічах про результати вирішення поточних проблем та про стан впровадження ефективних способів їх вирішення, які були визначені на попередній відкритій зустрічі». Така норма, на нашу думку, надасть такій формі більших ознак саме контролю зі сторони громадськості, задля запобігання ситуації, коли формальне інформування представників органів місцевого самоврядування відбувається заради інформування (як своєрідна самоціль) і дотримання норм Закону, а не для реального вирішення проблемних питань суспільства.

Ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» передбачена така форма громадського контролю, як спільні проекти з громадськістю. Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань (ч. 1 ст. 89). Ч. 2 ст. 89 визначена мета такої співпраці, а саме виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Ч. 3 ст. 89 передбачена важлива превентивна складова, а саме підтримка зі сторони поліції програм правового виховання, пропагування правових знань у освітніх закладах, медіа та у видавничій діяльності [148]. На нашу думку, ч. 3 ст. 89 визначає скоріше одну із форм взаємодії між поліцією та громадянським суспільством як категорії більш ширшої, ніж лише громадський контроль, стосується й

принципів «community policing», а не поняття контролю. Водночас, ч. 2 ст. 89 якраз визначає одну із важливих ознак контролю, а саме вирішення відхилень у діяльності органу виконавчої влади у вигляді виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності. Також, як ми зазначали, метою контролю є підвищення результативності та ефективності здійснення діяльності органу виконавчої влади.

Натомість, норми ст. 90 Закону України «Про Національну поліцію» стосуються саме громадського контролю, оскільки вони передбачають залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. Ч. 1 ст. 90 контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [148]. Таким чином відбувається вплив на кадрову політику і можливість громадськості брати участь у підвищенні ефективності діяльності поліції через взаємодію із представниками громади та забезпеченні дотримання принципу законності в діяльності Національної поліції України, а також підвищувати рівень довіри населення до представників Національної поліції України.

Зауважимо, хоча й у Розділі VIII Закону України «Про Національну поліцію» не згадується така форма участі громадськості у контролі за діяльністю поліції, як участь громадськості у проведенні атестування поліцейських, вона нормативно визначена у Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських. Відповідно п. 4 Розділу II Інструкції до атестаційних комісій можуть бути включені за згодою народні депутати України, працівники МВС, громадських, правозахисних організацій, представники проєктів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації [62]. Також за згодою представників громадськості можуть залучити до проведення тестування поліцейських (Розділ V Інструкції), а саме можуть бути запрошені до складу робочих груп.

Згідно Розділу V Інструкції представники громадських, правозахисних організацій, проєктів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації (за їх згодою) можуть залучатися до апеляційних атестаційних комісій [62].

Отже, у конкретних форм громадського контролю, які визначені у Законі України «Про Національну поліцію» є як свої слабкі, так і сильні сторони. Так, норми ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» втілюють принцип відкритості і прозорості діяльності Національної поліції України, але громадськість жодним чином не може перевірити реальність та правдивість наведеної у звітах інформації. Норми цієї статті не передбачають можливості перевірки даних і таким чином визначає, що громадськість має сприйняти її апіорі як правдиву. Але метою контролю є виявлення та попередження відхилень у діяльності працівників поліції від служіння інтересам суспільства і громадян. Тут криється проблема формалізму громадського контролю.

Норми ст. 87 про необхідність двох третин від складу депутатів міської ради тощо для прийняття резолюції недовіри керівнику поліції слугує, на нашу думку, запобіжником політичного тиску на діяльність поліції, оскільки таку кількість голосів депутатів зібрати достатньо важко й якщо вже дві третини від складу готові висловити резолюцію недовіри, то підстави для цього є достатньо серйозними, також ч. 4 ст. 87 передбачено, що у рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують. Ця норма важлива у контексті попередження політичного впливу на діяльність поліції та контролюючого впливу впливу із точки зору дотримання поліцією служіння інтересам суспільства або конкретної громади, депутати якої висловлюють йому недовіру, оскільки в резолюції зазначені підстави також мають бути суттєвими. Разом із тим потребує нормативного визначення конкретні підстави і мотиви, за якої можна прийняти резолюцію недовіри.

Такими підставами і мотивами мають бути показники рівня довіри населення (конкретної громади міста, району, області тощо), а саме, наприклад, негативна динаміка, тобто падіння рівня довіри населення до діяльності поліції. У цьому контексті потребує поліпшення процедура опитування населення, а саме введення практики опитування громадян у окремих громадах, конкретних населених пунктах, районах тощо. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції варто заслуховувати на засіданнях відповідної ради, що може стати також мотивом або підставою для прийняття резолюції недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції у разі, якщо ті показники діяльності представники органів місцевого самоврядування вважатимуть неприйнятними і незадовільними, а поліція не діє в інтересах громади.

Серед негативних аспектів є те, що немає закріпленого нормативно механізму реалізації взаємодії поліцейських офіцерів громад та дільничних офіцерів поліції, звітності перед представниками громади або місцевого самоврядування наразі немає, його впроваджують за власною ініціативою рішеннями територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування. Результати відкритих зустрічей необхідно закріплювати протокольно із метою фіксації обговорених проблем та рішень, що прийняті за результатами проведеної зустрічі.

У питанні нормативного закріплення обов'язків керівників територіальних органів поліції, дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад звітування на відкритих зустрічах про те, яким чином впроваджуються обрані на відкритих зустрічах «найефективніші способи вирішення» проблем, які були окреслені на таких зустрічах пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 88 Закону України «Про національну поліцію» після речення «На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення» речення наступного змісту: «Керівники територіальних органів поліції повинні інформувати на відкритих зустрічах про результати вирішення

поточних проблем та про стан впровадження ефективних способів їх вирішення, які були визначені на попередній відкритій зустрічі». Що надасть такій формі ознак саме контролю зі сторони громадськості, задля запобігання ситуації, коли формальне інформування представників органів місцевого самоврядування відбувається заради інформування (як своєрідна самоціль) і дотримання норм Закону, а не для реального вирішення проблемних питань суспільства

Отже, формою громадського контролю за діяльністю Національної поліції України можна назвати зовнішнім вираженням контрольних дій інституцій громадянського суспільства та окремих громадян, які мають законодавче закріплення, за діяльністю Національної поліції України. Форми громадського контролю мають у порівнянні з «класичним» поняттям контролю за діяльністю органів виконавчої влади певні особливості, оскільки вони не передбачають безпосереднє втручання громадян і інституцій громадянського суспільства, місцевого самоврядування в оперативну діяльність поліцейських та відсутність повноважень з накладання санкцій за порушення, які були виявлені в процесі здійснення контролю.

Основними формами громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є інформативна форма, яка передбачає звітування керівників поліції регулярно звітувати через офіційні інтернет сторінки та медіа про діяльність підпорядкованих підрозділів поліції, а також на регулярній основі керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції мають систематично інформувати громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень;

Форма взаємодії із громадськістю шляхом проведення зустрічей та здійснення спільних проєктів із громадськістю;

Форма контролю органів місцевого самоврядування за поліцією шляхом прийняття недовіри керівникам органів поліції – на нашу думку, є найбільш дієвою у питанні впливу на кадрову політику у поліції, оскільки

орган місцевого самоврядування може призвести до звільнення керівника поліції певного рівня у разі, якщо більшість депутатів вважатимуть результати діяльності поліції незадовільними тощо;

Забезпечення дотримання прав і свобод громадян поліцейськими під час виконання службових обов'язків через участь у розгляді скарг на дії чи бездіяльність поліцейських.

**Висновки до розділу 2.** Таким чином, внаслідок проведеного дослідження ми прийшли до ряду висновків:

1) На основі проаналізованої наукової літератури ми дійшли висновків, що громадський контроль за діяльністю поліції можна визначити як адміністративно-правовий механізм участі представників громадянського суспільства – індивідуальних або колективних суб'єктів – у виявленні недоліків у роботі Національної поліції, формулюванні рекомендацій щодо її вдосконалення, реалізації спільних проєктів і ініціюванні питань про висловлення недовіри керівникам поліції.

2) За діяльністю поліції як категорії адміністративного права можна вважати: це визначений адміністративно-правовими нормами механізм участі представників громадянського суспільства (індивідуальних та/або колективних суб'єктів) у контролі за діяльністю Національної поліції України, що передбачає виявлення недоліків у роботі та подання рекомендацій щодо поліпшення роботи Національної поліції України, участь громадськості у спільних з Національною поліцією проєктів, висловлення недовіри керівникам поліції.

3) Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України має ряд важливих ознак, серед яких: 1) він здійснюється на добровільних засадах громадянами на безоплатній основі, на відміну від суб'єктів інших видів контролю; 2) суб'єктам громадського контролю не притаманний особливий адміністративно-правовий статус, який мають суб'єкти інших видів контролю на кшталт контролю зі сторони органів виконавчої влади; 3) громадський контроль безпосередньо покликаний

захищати інтереси не держави, а суспільства; 4) більшість рішень, які реалізуються у контексті різних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, носять рекомендаційний характер і притягнуто поліцейських може бути до відповідальності іншими контролюючими органами лише на основі зазначених рішень; 5) держава не може змусити громадян здійснювати громадський контроль, вона лише може створити умови для того, щоб громадяни були зацікавлені здійснювати громадський контроль; 6) існує особлива нетипова взаємодія між підконтрольним органом та суб'єктами контролю, оскільки вони не знаходяться у відносинах підпорядкування; 7) у випадку збройного конфлікту та запровадження правового режиму воєнного стану деякі форми громадського контролю можуть бути тимчасово припинені через міркування національної безпеки і оборони; 8) інформація, яку можуть отримати громадяни під час такого контролю може зашкодити суспільним та національним інтересам безпеки; 9) форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України мають чітке нормативне закріплення.

4) Метою громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є забезпечення підзвітності та орієнтації поліцейської діяльності на інтереси суспільства, попередження відхилень від законності та недопущення конфліктів між державою і громадянами шляхом налагодження ефективної взаємодії.

5) Завданнями громадського контролю за діяльністю Національної поліції України визначено: забезпечення відкритості та прозорості у функціонуванні поліції шляхом інформування громадськості про напрями, результати та проблемні аспекти її діяльності; сприяння підвищенню ефективності правоохоронної діяльності через конструктивну взаємодію з представниками громадянського суспільства, з урахуванням потреб конкретних територіальних громад; формування і підтримка належного рівня суспільної довіри до Національної поліції як інституції, що служить

інтересам громадян; а також контроль за дотриманням принципу законності, прав людини та недопущення зловживань у діяльності поліцейських органів..

б) Сформульовано поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції як фундаментальних і керівних засад, що визначають зміст механізму участі громадськості у контролі, та обґрунтовано доцільність їх класифікації на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні, останні з яких поділяються на загальні й спеціальні, відповідно до рівня інституційної специфіки правовідносин.

На нашу думку, до принципів громадського контролю за діяльністю поліції варто віднести наступні:

незалежності суб'єктів громадського контролю – суб'єктами контролю не можуть стати громадяни, які, наприклад, знаходяться під слідством, а поліція та інші органи виконавчої влади не мають втручатися у діяльність суб'єктів громадського контролю;

об'єктивності та достовірності – громадський контроль має здійснюватися незаангажовано та із врахуванням усіх встановлених фактів;

добровільності суб'єктів громадського контролю та безоплатності за здійснення контролю – суб'єкти контролю не мають залежати від бюджетного фінансування та здійснювати контроль відповідно до власної громадянської позиції, а не задля отримання фінансової винагороди;

невтручання у оперативну діяльність поліції – суб'єкти контролю не можуть у порядку здійснення контролю отримувати інформацію, яку можна вважати як таємницю слідства та впливати на безпосередню професійну діяльність поліцейських із здійснення правоохоронних функцій;

пріоритету інтересів суспільства – громадський контроль має здійснюватися із врахуванням інтересів конкретної громади, в межах якої поліцію здійснює свою діяльність, суспільства загалом;

принципу забезпечення безпеки поліцейських та суб'єктів контролю – інформація, яка отримана в результаті здійснення контролю, не має наражати поліцейських на небезпеку, пов'язану із особливостями виконання

правоохоронних функцій, так само і суб'єкт контролю має бути захищений від тиску за свою діяльність із здійснення громадського контролю;

принципу лояльності до української держави і суспільства суб'єктів контролю – цей принцип означає, що громадянин позбавляється права здійснювати громадський контроль у разі доведеної вини та наявності вироку суду за колабораційну діяльність, наругу над державними символами, за виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників тощо.

7) формою громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є зовнішнє вираження контрольних дій інституцій громадянського суспільства та окремих громадян, які мають законодавче закріплення. Форми громадського контролю мають у порівнянні з «класичним» поняттям контролю за діяльністю органів виконавчої влади певні особливості, оскільки вони не передбачають безпосереднє втручання громадян і інституцій громадянського суспільства, місцевого самоврядування в оперативну діяльність поліцейських та відсутність повноважень з накладання санкцій за порушення, які були виявлені в процесі здійснення контролю;

8) не існує серед дослідників єдиного підходу щодо класифікації форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, але важливим фактором є те, що форми такого контролю закріплені законодавчо, а саме Законом «Про Національну поліцію України», водночас, вважаємо за доцільне на рівні підзаконних актів більш детально з врахуванням специфіки діяльності Національної поліції України розробити нові нормативно-правові акти, які б визначали процедуру, наприклад, отримання інформації від Національної поліції задля уникнення формалізму (формальні «відписки» можуть зводити нанівець таку однозначно позитивну та вадливу форму контролю);

9) Встановлено, що правове регулювання форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України має як сильні, так і

слабкі сторони. Зокрема, положення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» реалізують принципи відкритості та прозорості діяльності поліції, однак не містять механізмів перевірки достовірності поданої у звітах інформації. Громадськість не наділена повноваженнями контролювати відповідність звітних даних фактичному стану справ, що знижує ефективність громадського контролю як інструменту публічного нагляду. Позитивним аспектом статті 87 цього ж Закону є встановлення високого кворуму – не менше двох третин від складу депутатів відповідної місцевої ради – для прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції. Це положення слугує ефективним запобіжником політичного тиску на діяльність поліції. Водночас частина 4 статті 87, яка передбачає обов’язкове обґрунтування мотивів резолюції з посиланням на конкретні обставини, також відіграє важливу роль у забезпеченні справедливості та об’єктивності в процедурі притягнення керівництва поліції до відповідальності, водночас підкреслюючи пріоритет служіння інтересам суспільства. Разом із тим, чинне законодавство потребує уточнення у частині визначення підстав для прийняття резолюції недовіри. Доцільно закріпити нормативно можливість урахування динаміки рівня довіри населення до поліції як однієї з мотивацій для ініціювання резолюції. Наприклад, негативна тенденція у зміні показників громадської довіри на території певної громади (міста, району, області) може свідчити про системні проблеми в роботі поліції, які вимагають реакції з боку органів місцевого самоврядування. Серед нормативних прогалин також слід виокремити відсутність механізму реалізації взаємодії поліцейських офіцерів громад та дільничних офіцерів поліції з органами місцевого самоврядування і громадою. Недостатньо врегульованими залишаються питання регулярної звітності перед представниками громади, що унеможливорює ефективне здійснення контрольних функцій на місцевому рівні. З метою посилення змістовного навантаження відкритих зустрічей поліції з громадськістю як форми громадського контролю, запропоновано доповнити частину першу статті 88

Закону України «Про Національну поліцію» нормою, яка зобов'язує керівників територіальних органів поліції інформувати на таких зустрічах про результати вирішення проблем, озвучених раніше, та про стан впровадження відповідних заходів. Це дозволить трансформувати відкриті зустрічі з формальної процедури інформування на дієвий механізм зворотного зв'язку та підзвітності перед громадою.

Зміст другого розділу викладено у роботах автора (див. додаток 1-1,1-3; 1-5 та 1-7).

### **РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

#### **3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України**

Ліберальні демократії західного зразку мають у своєму досвіді десятки і навіть сотні років становлення певних інститутів влади, правоохоронні органи тут проходили шлях становлення та розвитку в умовах правової держави, наявності активного громадянського суспільства (до появи такого поняття в класичному розумінні). Звісно, такий досвід варто досліджувати, враховувати в сучасних українських реаліях, оскільки Україна, якщо судити історичними відрізками часу, лише починає свій шлях побудови демократичної держави ліберального західного зразку, де поліція є не каральним а правоохоронним органом, який покликаний надавати поліцейські послуги власному населенню, буди на сторожі закону, забезпечувати порядок у суспільстві. Тривалий час у демократичних державах формувався зокрема й інститут громадського контролю за діяльністю поліції.

Напрацювання щодо регулювання інституту громадського контролю є не лише у окремих зарубіжних країнах, міжнародні організації також здійснили внесок у прийнятті на рівні загальносвітовому або регіональному (Європейському) міжнародних стандартів функціонування поліції, її взаємодії з населенням, контролі зі сторони громадськості за її діяльністю, що містяться у певних кодексах, рекомендаціях тощо.

Також варто зазначити, як вказує світова практика, питання забезпечення належного рівня публічного порядку поліцією розглядається під кутом зору ефективності діяльності різного роду поліцейських органів,

специфічність правового статусу яких зумовлена видами політичного режиму, серед факторів, що впливають на таку ефективність, в тому числі є ставлення громадян до правоохоронних органів, оскільки наявна довіра населення, налагоджене спілкування та співробітництво між поліцією та громадою є запорукою ефективної поліцейської діяльності у кожній окремо визначеній сфері життя суспільства [186; 185].

Щодо міжнародних актів, то питання стандартів діяльності поліції, її взаємодії з населенням, інститутами громадянського суспільства, визначені в Резолюції № 690 (1979) Парламентській асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» 8 травня 1979 р. [40]; Рекомендації (2001) 10 Комітету Міністрів державам учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів (згідно цього акту законодавча, виконавча та судова влада мають чинити контроль над поліцією, а поліція має бути ним підзвітна) [53]; Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генасамблеєю ООН 1979 р., містить норми і стандарти про необхідність правоохоронних органів представляти суспільство і громадськість і нести відповідальність в першу чергу саме перед ними, громадськість натомість має здійснювати постійний контроль за діяльністю правоохоронних органів [193, С. 26–27]. Рекомендації (2001) 10 Комітету Міністрів державам учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів (п. 60 передбачає, що державний контроль над поліцією має бути поділений між законодавчою, виконавчою та судовою владою для ефективного контролю над поліцією, вона має звітувати перед незалежними органами; п. 61 Органи державної влади мають забезпечити ефективні та неупереджені процедури для подання скарг на дії поліції; п. 62 мають заохочуватися механізми притягнення до відповідальності, засновані на спілкуванні та взаєморозумінні між суспільством та поліцією [143;53];

Якщо зупинитися більш детально, у Кодексі поведінки посадових осіб з забезпечення правопорядку. У преамбулі до Кодексу вказано, що до кожного органу, який займається охороною правопорядку у відповідності до цієї професії необхідно ставити вимоги щодо самоконтролю у повній відповідності до принципів та норм, які містяться у Кодексі, а дії посадових осіб із забезпечення правопорядку мають підлягати ретельній перевірці зі сторони громадськості, така перевірка може здійснюватися певною радою, міністерством, прокуратурою, омбудсменом, комітетом громадян або будь-яким поєднанням цих інституцій або будь-яким іншим органом, який займається наглядом [75]. Разом із тим у кодексі вказано, що правоохоронний орган має представляти громадськість, інтереси суспільства і бути підзвітним громадськості. Звісно, у такому документі міжнародному не прописані детально процедура такого контролю або її форми, але ним закладався принцип, за яким за правоохоронними органами має обов'язково здійснюватися контроль іншими гілками влади та громадськістю. Ради у цьому Кодексі виступають як у вигляді цивільного контролю законодавчого органу, так і органи місцевого самоврядування. Контроль комітетом громадян є безпосереднім інститутом громадського контролю.

У Європейському кодексі поліцейської етики VI розділ присвячено відповідальності і контролю за поліцією. Поліція має бути відповідальною перед державою, громадянами та їхніми представниками та має підлягати ефективному зовнішньому контролю (таким контролем має бути також і громадський контроль). Державний контроль має бути поділений між трьома гілками влади. Органи державної влади мають забезпечити ефективні та неупереджені процедури для подання скарг на дії поліції (подання скарг зі сторони активних громадян можна розглядати як одну із особливих форм громадського контролю за діяльністю поліції). У Європейському кодексі поліцейської етики вказано про необхідність заохочення механізмів притягнення до відповідальності поліцейських, й ці механізми мають бути засновані на спілкуванні та взаєморозумінні між суспільством та поліцією.

Наголошуємо, що без сприяння активному залученню громадянського суспільства до контролю за поліцією та до взаємодії із нею неможливо побудувати партнерські довірливі взаємні відносини.

Існують разом із тим й міжнародні організації (неурядові і урядові), які займаються контролем за правоохоронними органами, здійснюють аналіз дотримання прав людини такими органами під час виконання своїх повноважень, розробляють рекомендації щодо поліпшення демократичного цивільного контролю за управлінням суб'єктами сектору безпеки і оборони. Такими організаціями є Amnesty International, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Європейська платформа з роботи поліції та прав людини є об'єднанням представників поліції та неурядових організацій займається на основі програми Ради Європи «Поліція і права людини після 2000 року» налагодженням взаємодії між неурядовими організаціями, громадськістю з поліцією [110, с. 52–53].

Із прикладів нормативного врегулювання питання громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах приведемо спочатку приклад Литви як країни, яка хоча й за культурними й цивілізаційними ознаками відрізняється від України більше, ніж Польща або США, але ця країна є гарним прикладом країни із радянським минулим, яка провела швидкі реформи й доєдналася до європейської спільноти. 17 жовтня 2000 року в Литві було прийнято Закон «Про поліцію». Він залишається чинним та є основним у діяльності поліції. Ст. 7 Закону має назву гласності у діяльності поліції. Поліція в інтересах громадян та суспільства має інформувати їх про свою діяльність, а саме інформувати органи державної влади, місцевого самоврядування та громадськість у порядку, встановленому правовими актами Литви. Генеральний комісар поліції зобов'язаний інформувати громадськість про діяльність поліції, звітуючи на офіційній веб-сторінці Департаменту поліції не менше ніж один раз на шість місяців. Ст. 7 можливість інформування не обмежується лише офіційною веб-сторінкою, звіти про діяльність можуть бути опубліковано й в інших медіа. Разом із тим

ч. 2 ст. 7 передбачено, що поліції заборонено оприлюднювати або надавати інформацію, що становить державну, службову, комерційну, промислову чи банківську таємницю окрім випадків, передбачених законом. Не підлягає оприлюдненню інформація, отримана під час службової діяльності, яка порушує презумпцію невинуватості особи, завдає шкоди людській честі, гідності чи безпеці, законним інтересам фізичних та юридичних осіб, перешкоджає попередженню та розслідуванню злочинних діянь чи адміністративних правопорушень або призведе до їх вчинення [200]. Слушним є таке уточнення на заборону до оприлюднення конкретної інформації особливо із врахуванням загроз національній безпеці і оборони.

Ст. 11 литовського Закону «Про поліцію» містить норми про співробітництво поліції із іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськістю. Ч. 2 поліція співпрацює з іншими державними або муніципальними установами, організаціями, асоціаціями, іншими суб'єктами у розкритті кримінальних правопорушень, провадженні профілактичних та інших програм. Особливу увагу поліція приділяє взаємодії з громадськістю з метою надання взаємодопомоги та залучення громадян до забезпечення громадського порядку, особистої та громадської безпеки. Ч. 3 поліція має співпрацювати із медіа, самостійно інформувати про заходи запобігання злочинам, адміністративним правопорушенням, про виконання завдань поліції, публікувати іншу інформацію, що пов'язана із діяльністю поліції. Також поліція має займатися ініціюванням та підтримкою профілактичних та просвітницьких програм, популяризацією правових знань у навчальних закладах та у медіа [200]. Ст. 11, таким чином, також передбачає у Литві такі форми громадського контролю, як інформування громадськості та розвиток спільних проєктів із громадськістю, хоча в литовському законі не деталізується процедура реалізації таких форм громадського контролю, на поліцію покладаються важливі взаємодії із інститутами громадянського суспільства.

Одна із найбільш наближених до нас у культурному й цивілізаційному вимірах є Польща. На нашу думку, варто звернути увагу на побудову в цій державі нормативно-правового забезпечення громадського контролю саме через зазначену причину й те, що наразі вона, як і Литва, змогла швидко реформувати власні державні інституції до стандартів Європейського Союзу. Польський Закон «Про поліцію» прийнято було ще 1990 року, але він зазнавав постійних змін і доповнень. Ст. 10 коменданти поліції мають надавати щорічні звіти про діяльність поліції, а також інформацію про стан правопорядку та публічної безпеки і порядку відповідним (свого рівня) воєводам, старостам, мерам міст (війтам, бурмістрам), окружним радам та радам гмін. Такі органи місцевого самоврядування можуть вимагати негайно на їх вимогу інформацію про загрози громадській безпеці у разі виникнення такої. Ч. 3 ст. 10 польського Закону «Про поліцію» районні, міські ради на підставі звітів та інформації про стан правопорядку можуть визначати для поліції пріоритетні для громади загрози публічній безпеці і порядку, ч. 4 ст. 11 постанова ч. 3 не може стосуватися виконання конкретної службової (оперативно-розшукової тощо) та встановлювати методи і шляхи виконання поставлених перед поліцією завдань. Повітові (міські) коменданти поліції зобов'язані на вимогу органів місцевого самоврядування надавати виконавчим комітетам органу місцевого самоврядування, що займаються питаннями публічної безпеки та порядку документи та інформацію про роботу поліції за виключенням особових справ працівників поліції, матеріалів оперативно-розшукових, слідчих дій, протоколів (наприклад, у справах про адміністративні правопорушення) [149]. Таким чином, у Польщі контроль за діяльністю поліції відповідно до Закону «Про поліцію» здійснюється органами місцевого самоврядування.

Підкреслимо, що не завжди нормативне закріплення форм громадського контролю у законах та інших нормативно-правових актах передбачає реальний вплив суспільства на правоохоронні органи. Якщо брати за приклад тоталітарні або авторитарні країни із недемократичними

політичними режимами, то у них на законодавчому рівні також можуть існувати різні форми громадського контролю за діяльністю поліції. Наприклад, у російській федерації також їх законодавством передбачений громадський контроль за діяльністю поліції. Передбачене здійснення громадськими об'єднаннями контроль за поліцією, громадська палата при поліції, наглядові комісії, однак слушно зазначає О. Юнін, що система громадського контролю не діє, норми про контроль є формальними [193, с. 25–31]. В недемократичних суспільствах, де не існує громадянського суспільства та немає реального впливу громадян на управління державними справами неможливий громадський контроль за діяльністю поліції, такий контроль має формальний та «декоративний» характер. На відміну від росії, в зазначеній вже Литві, в інших країнах пострадянського простору громадський контроль діє завдяки наявності правової демократичної держави та громадянського суспільства.

Дослідник В. Василенко в питанні механізмів організації та здійснення громадського контролю за діяльністю поліції у зарубіжних країнах (США, Канада, Швеція, Велика Британія та інші) зауважує, що у кожній із них існує власний особливий механізм здійснення такого контролю. В США, Канаді та Великій Британії поліція знаходиться у прямій залежності від органів місцевого самоврядування та місцевої влади, в інших країнах (Швеція чи Німеччина) існують спеціальні комісії органів місцевого самоврядування, які здійснюють моніторинг діяльності поліції, стану дотримання поліцейськими прав і свобод громадян під час виконання своїх службових обов'язків [11, с. 22].

Заслуговує на увагу досвід Великої Британії у реалізації проєктів та громадських ініціатив, які демонструють вдале поєднання рішень органів державної влади щодо певних суспільних проблем та участь у прийнятті таких рішень інститутів громадянського суспільства. Наприклад, у Лондоні запроваджено так звану «Карту злочинності», яка є електронним ресурсом, який візуалізує дані по криміногенну ситуацію, що отримані із різних

джерел, засновується на поліцейських звітах, судових рішеннях. У Великій Британії активно впроваджуються геоінформаційні технології, що допомагає створювати зазначені карти. Такі карти дозволяють реалізовувати інтерактивно таку форму громадського контролю, як інформування громадськості про діяльність поліції. Піддані Великої Британії, таким чином, у режимі реального часу можуть побачити зазначену «Карту злочинності» Лондона з визначенням рівня злочинності певного району, криміногенної статистики, порівняльного аналізу минулих звітних періодів, а також інформацію про відповідальних за стан справ поліцейських, які закріплені за конкретною ділянкою міста. Обчислення великого обсягу даних здійснюється завдяки залученню технологій штучного інтелекту, який дозволяє також розглядати певні профілактичні заходи поліцейськими [201;69, с. 145]. На нашу думку, інноваційне рішення про залучення технологій штучного інтелекту для профілактичної діяльності поліції є слушним та нагальним кроком у впровадженні нестандартних новітніх методів діяльності поліції. Разом із тим, якщо в Україні використовуються у месенджерах для обміну інформації із поліцією різні групи, то в Британії така візуалізація може слугувати для великих міст запобіжником скоєння нових правопорушень, оскільки громадяни зможуть отримати легко і доступно інформацію про криміногенну ситуацію, а також на основі такої інтерактивної карти громадяни можуть формувати своє ставлення до ефективності діяльності поліції та визначати рівень довіри до неї як основний критерій ефективності такої діяльності. В. Кейдалюк називає такий аналітичний інструмент ключовим фактором у формуванні діалогу між правоохоронним органом та громадою, своєрідний крок до підвищення рівня довіри громадян до поліції завдяки відкритому поданню інформації про криміногенну ситуацію [69, с. 145–146]. На нашу думку, такий проєкт доцільно впроваджувати в Україні із врахуванням технічних можливостей відображення також і ситуації із порушеннями правил дорожнього руху в місті, а також можливості у режимі реального часу надсилання

фотопідтвердження громадянами правопорушень (на кшталт паркування тощо), й такий інтерактивний інструмент із додатковим функціоналом міг використовуватися самими поліцейськими, щоб «Карта злочинності» була не лише інструментом передачі інформації громадянам, а взаємодії громадян і поліції. Ймовірно такий проєкт доцільно реалізовувати через можливості державного застосунку Дія.

Окрім того, у Великій Британії розвиненим є участь громадських об'єднань у взаємодії з поліцейськими задля забезпечення публічної безпеки і порядку. Організація Crimestoppers займається популяризацією серед населення питання розкриття правопорушень у оригінальний спосіб – вони встановлюють винагороду за інформацію, яка допоможе поліції у розкритті правопорушення і притягнення винуватого до відповідальності [199]. В. Кейдалюк наводить приклад існування фонду «Безпечний Лондон», який на основі партнерства громадськості із правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування і громадськістю розробляє та реалізовує різні стратегії, спрямовані на підвищення рівня безпеки в Лондоні. Представники фонду вивчають причини скоєння правопорушень та розробляють превентивні програми та заходи, що спрямовані на усунення першопричин скоєння правопорушень. Фонд також на основі статистичної інформації про правопорушення вивчає соціокультурні фактори, які спричиняють зростання рівня правопорушень, намагається розробити шляхи подолання таких тенденцій [69, с. 144–145; 78]. Таким чином реалізується така форма громадського контролю, як спільні проєкти із громадськістю, основною метою якого є поліпшення якості надання поліцейських послуг, покращення стану забезпечення публічної безпеки і порядку.

Зауважимо, що схожа практика існує й в США. Тут впроваджено у різних частинах країни геолокаційні проєкти типу «Карта злочинності», яка також являє собою систему збору інформації поліцейської звітності про правопорушення та про правопорушників. Це у кримінологічному розумінні віддзеркалення у географічному вимірі криміногенної ситуації. Сервіс

дозволяє покращити освіченість громадян із ситуацією з правопорушеннями у містах тощо [77, с. 83; 192]. Схожий громадський проєкт, але щодо збройного конфлікту, який спадає на думку, є Deepstate в Україні, де команда аналітиків збирає та візуалізує і робить зрозумілою для громадян України ситуацією, що склалася на фронті. Але якщо у США чи Британії такі системи є суто статистичними та автоматичними, названий український проєкт є результатом інтелектуальної діяльності людей.

У рамках взаємодії місцевих громад та поліції у Данії працює проєкт «Ваш поліцейський». Поліція відповідно до проєкту має бути максимально відкритою для громадян, що проявляється у тому, що на місцях одні і ті самі поліцейські патрулюють одну невелику за обсягом територію та мають на ній займатися налагодженням взаємозв'язків із місцевим населенням. Задумом такої практики є те, що налагоджені взаємозв'язки із місцевим населенням є основою для довіри зі сторони громадян до поліції та спонукає громадян бути учасниками такої взаємодії. Такими формами взаємодії у Данії виступають зустрічі поліції із об'єднаннями громадян, звичайне спілкування з громадянами на вулиці. У свою чергу громадяни на таких зустрічах можуть надавати поради поліцейським щодо шляхів подолання певних конфліктних ситуацій (або сприяння недопущення або уникнення таких ситуацій), які можуть перерости у правопорушення тощо [113, с. 104]. Ознакою оригінальності громадського контролю та його яскравого вираження з-поміж інших видів контролю є те, що громадяни та громадські інституції можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю поліції у ході взаємодії та допомозі поліції, реалізації спільних проєктів із підтримання публічної безпеки і порядку.

Серед країн Північної Америки наведемо досвід Канади у її прагненні до залучення громадськості до громадського контролю за діяльністю поліції та інших правоохоронних органів. У середині XX ст. починаючи з 1960-ї років у Канаді стала проводитися на загальнодержавному рівні політика залучення населення до взаємодії та співпраці з поліцією (насправді,

кампанія була набагато ширшою та стосувалася загалом органів державної влади). Розуміння змісту громадського контролю у Канаді пройшло значний шлях до побудови розгалужених форм контролю, але починалося усе із розуміння такого виду контролю як до простого інформування громадянами поліції про правопорушення та навпаки інформування громадян поліцією про свою діяльність та розкриті правопорушення. Наразі громадяни Канади можуть брати участь у процесі прийняття управлінських рішень щодо адміністративної діяльності поліції [10, с. 246]. У ХХ ст. подібна державна політика реалізовувалася й в інших державах. У сучасних умовах тут склалися усталені форми громадського контролю за діяльністю поліції у вигляді звернення громадян; функціонування громадських рад при поліції, проведення громадських експертиз і моніторинг діяльності поліції, взаємодія між поліцією та громадськістю в питаннях забезпечення публічного порядку [110, с. 53].

Також можна привести позитивний досвід реформ поліції у Грузії, де в Законі «Про поліцію» йде мова про співробітництво і взаємодію поліції з громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами. О. Юнін зазначає, що особливої уваги в Грузії в питаннях громадського контролю набула реалізація принципу прозорості в діяльності поліції, оскільки поліція зобов'язана тут надавати публічну інформацію про свою діяльність не лише органам публічної адміністрації, але й громадським організаціям та зацікавленим особам, засобам масової інформації [193, с. 28–31].

А. Крупник наводить слушні аргументи про умови, на основі досвіду зарубіжних країн, за яких громадський контроль в Україні стане успішним: «усвідомлення 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

добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю; наявність розвиненої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для органів влади залучати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики на усіх стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, а також містить дієздатні механізми громадського контролю; наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами; 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 цій сфері; тісний творчий зв'язок та обмін досвідом діяльності щодо здійснення громадського контролю між громадськими організаціями та владними структурами, які займаються створенням та розвитком системи громадського контролю в країні, з відповідними зарубіжними та міжнародними організаціями» [48, с. 105; 86, с. 164–154]. Зазначимо, що на законодавчому та підзаконному рівні в Україні необхідно визначити статус громадських експертів та критерії, за якими громадяни можуть отримати такий статус.

Важливим елементом громадського контролю, який існує вже значний час у розвинених державах і є відносно новим явищем для України, є вже згадуване у дисертаційному дослідженні оцінювання ефективності діяльності поліції, коли основним критерієм виступає рівень довіри населення до поліції, а такий рівень визначається шляхом опитування громадян. У зарубіжних країнах також під час оцінки рівня якості надання поліцією поліцейських послуг ключовим елементом визначається опитування населення [31, с. 126].

Водночас, у США серед критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції є розслідування злочинів. Показник цей, на думку американських

законодавців є вторинним, тобто йде після критерію громадської думки щодо діяльності поліції, оскільки кількість скоєних злочинів залежить від багатьох об'єктивних факторів, які не залежать від діяльності поліції (хоча б взяти сучасні реалії України, коли росіяни скоюють значну кількість воєнних злочинів проти цивільного населення України, що впливає на кількість злочинів але не залежить об'єктивно від дій нашої поліції). Таким чином інформація про розкриття злочинів не може надати об'єктивну та всеосяжну картину про ефективність діяльності поліції [121, с. 147]. У США існує практика оприлюднення щорічних звітів про рівень злочинності. Така інформація збирається завдяки уніфікованій програмі звітності про злочини, яка має федеральний статус, вона збирає інформацію із поліцейських служб усіх штатів, графств. О. Шишкарьова вважає, що оприлюднення такого звіту безпосередньо впливає на рівень довіри населення до поліції, також і на рівень задоволеності її діяльністю. В Австрії, ст. 93 Закону «Про поліцію», уряд також зобов'язаний щорічно надавати доповідь про ситуацію із внутрішньою безпекою, а також звіт про діяльність правоохоронних органів щодо поліпшення ситуації з безпекою у порівнянні із попереднім роком, про основні напрямки діяльності правоохоронних органів. Також звіт про безпеку покликаний висвітлити досягнення Федерального міністерства внутрішніх справ щодо служіння інтересам суспільства і держави. [192, с. 654].

О. Шишкарьова пропонує на основі зарубіжного досвіду наступні шляхи поліпшення іноземних позитивних практик: «запровадження наведеного досвіду США, в частині використання «Карт злочинності», які, на нашу думку, повинні бути у відкритому доступі громадян, надасть їм можливість реально оцінювати безпечність середовища створеного поліцією і безпосередньо висловлювати свою позицію щодо задоволеності надання поліцейських послуг на конкретній території; використання в діяльності новоствореного Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини Національної поліції України позитивного досвіду діяльності Інспекції у справах поліції (Великобританія), зокрема, у питаннях оцінюванні якості

надання поліцейських послуг [192, с. 657]. Погоджуємося, що карта злочинності зможе впливати на думку громадян щодо задоволеності діяльністю поліцією.

Отже, ми прийшли до наступних висновків, розглядаючи іноземний досвід:

1) можна зауважити, що моделі громадського контролю за діяльністю поліції в країнах із розвинутою демократією формуються з урахуванням історичних традицій, особливостей правової системи, адміністративно-територіального устрою та рівня розвитку громадянського суспільства. Тому механічне запозичення іноземного досвіду без урахування українських реалій є недоцільним. Водночас обґрунтовано доцільність адаптації кращих іноземних практик, зокрема запровадження інтерактивних цифрових сервісів на зразок «карт злочинності», які надають громадянам доступ до візуалізованої статистичної інформації про рівень криміногенної ситуації. Підкреслено потенціал таких систем у поєднанні з можливістю фіксації та надсилання громадянами інформації про правопорушення в режимі реального часу, що створює умови для підвищення ефективності реагування поліції та зміцнення взаємної довіри між населенням і правоохоронними органами;

2) якщо брати досвід іноземних країн, важливим є литовський досвід, оскільки в литовському Законі «Про поліцію» у питанні громадського контролю також передбачена така форма, як інформування громадськості про свою діяльність, однак так законодавчо визначена інформація, яка не може бути розкрита. На основі аналізу досвіду литовської правоохоронної системи доцільно нормативне доповнення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» у вигляді нової частини, що встановлюватиме перелік інформації, яка не підлягає оприлюдненню у звітах про поліцейську діяльність, з метою забезпечення балансу між прозорістю дій поліції та захистом державної таємниці, презумпції невинуватості, прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також недопущення розголошення

відомостей, які можуть перешкоджати оперативній діяльності чи сприяти вчиненню правопорушень.;

3) польський досвід впливу органів місцевого самоврядування на діяльність поліції у контексті громадського контролю, на нашу думку, варто адаптувати шляхом прийняття нового Закону України «Про муніципальну варту», оскільки в Україні назріла необхідність на законодавчому рівні закріплення статусу муніципальної варти (назва «варта» застосована задля того, щоб не перетиналося із терміном «поліція» на кшталт «муніципальна поліція» і не було плутанини, а також як дань поваги українським традиціям творення правоохоронних формувань) як формування, підпорядкованого і підконтрольного органам місцевого самоврядування задля допомоги у забезпеченні публічної безпеки і порядку Національній поліції України. Як ми вже зауважували, взаємодія інститутів громадянського суспільства, яким безпосередньо може бути муніципальна варта, та Національної поліції є також опосередкованою формою громадського контролю за діяльністю поліції;

4) однією із зазначених інноваційних практик може бути впровадження в Україні «карт злочинності» для населених пунктів, такий проєкт доцільно впроваджувати в Україні із врахуванням технічних можливостей відображення ситуації із порушеннями правил дорожнього руху, можливості у режимі реального часу надсилання фотопідтвердження громадянами правопорушень (на кшталт паркування тощо), й такий інтерактивний інструмент із додатковим функціоналом міг використовуватися самими поліцейськими, щоб «Карта злочинності» була не лише інструментом передачі інформації громадянам, а взаємодії громадян і поліції. Такий проєкт доцільно реалізовувати через можливості державного застосунку Дія. Підкреслимо, що подібний функціонал із міркувань безпеки необхідно запроваджувати вже після завершення збройного конфлікту. Водночас подібна карта злочинності допоможе багатьом громадянам

формувати власне бачення щодо якості надання поліцейськими поліцейських послуг та щодо рівня довіри до поліції загалом;

5) продовжуючи попередню практику впровадження карт злочинності як візуалізації криміногенної ситуації у географічному просторі й адекватної та зрозумілої подачі для громадян України вважаємо за доцільне додати, що окрім застосування можливостей штучного інтелекту для опрацювання статистичної інформації, подібну програму в режимі реального часу варто доповнювати інформацією не лише із звітів поліцейських про правопорушення чи дорожньо-транспортну пригоду. В подальшому після завершення війни, на нашу думку, для превентивної діяльності і патрулювання міст активно буде залучати безпілотні авіаційні комплекси, які зніматимуть також у режимі реального часу та передаватимуть операторам реальну ситуацію щодо дотримання правопорядку у місті. Ймовірно, подібну інформацію можна буде подавати й для громадян у межах зазначеної програми «карта злочинності»;

6) на загальнодержавному рівні доцільно впроваджувати стратегії та програми спонукання до залучення громадських організацій задля участі у спільних проєктах із Національною поліцією України на кшталт тих, які діють у Великій Британії (допомога у наданні інформації для розкриття злочинів, аналітична діяльність щодо поліпшення взаємодії зі поліцією тощо). У контексті такої взаємодії ілюструється ще одна оригінальна ознака громадського контролю, яка виділяє його з-поміж інших видів контролю – громадяни та громадські інституції можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю поліції у ході взаємодії та допомозі поліції, реалізації спільних проєктів із підтримання публічної безпеки і порядку;

7) нормативно-правове закріплення різних форм громадського контролю за діяльністю поліції не гарантує їх реалізації. У недемократичних країнах громадський контроль не існує в реальності, що можна побачити на прикладі російської федерації. Саме тому в Україні варто поглиблювати співпрацю між громадянським суспільством і поліцією, варто в нормативно-

правових актах визначати пріоритети державної політики щодо залучення громадян, інститутів громадянського суспільства до взаємодії та контролю за діяльністю правоохоронних органів.

### **3.2. Адміністративно-правові засади удосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України**

На нашу думку, будь-яка державна політика має орієнтуватися на певні стратегії, в яких міститимуться довготривалі цілі та завдання (на 5, 10 років та навіть більше). Стратегічні документи застосовуються задля діяльності у зовнішній політиці, національній безпеці тощо. Наприклад, міжнародні партнери будуть вважати державу надійним партнером у випадку, якщо інституції, які відповідають за зовнішній вектор розвитку, діють саме як інституції на основі стратегічних засадничих документів, коли у міжнародній політиці у держави не відбувається «розворот» на 180 градусів через зміну правлячої еліти чи, наприклад, зміну настрою чинного президента (прикладів сучасних такої політики вистачає). Стратегічні цілі мають бути і в питанні реформування правоохоронних органів України, відповідно до стратегій та цілей і завдань, визначених у них, мають розроблятися плани конкретних заходів із реформування. Такі стратегічні орієнтири необхідні для удосконалення у тому числі інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Варто розглянути й визначення стратегічних правових актів, які є в сучасній науковій літературі. Н. Харченко такі акти визначає наступним чином: «сукупність письмових правових актів, які містять здебільшого спеціалізовані норми права, що визначають вихідні засади та напрями суспільного чи державного розвитку в конкретно визначений період, а також схвалені органами державної влади» [183, с. 244]. Такі акти схвалюються органами державної влади і містять цілі та завдання, які мають досягати і

виконувати здебільшого інші органи влади, розробляти плани своєї діяльності відповідно до стратегічних правових актів, які ухвалені іншими органами державної влади. Такі акти містять норми, що спонукають до реформаторської діяльності та змін органів державної влади. Особливістю тут є те, що, наприклад, Міністерство внутрішніх справ за деякими напрямками реформування правоохоронних органів може лише розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства, розробляти проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань своєї компетенції.

Н. Харченко наводить важливі концептуальні засади і характеристики стратегічних правових актів: такі акти є нетиповими, нетрадиційними правовими актами, а також засобами правового регулювання; такі акти є взаємопов'язаними та взаємозалежними, кожен з яких виконує різні ролі у правовому регулюванні суспільних відносин; такі акти виступають детермінантою для розроблення та ухвалення нових не лише стратегічних актів, а також «класичних» нормативно-правових актів; такі акти можуть ухвалювати комплексно, тобто від загального, де містяться концептуальні засади правового регулювання певної сфери суспільних відносин, мета і завдання державного та суспільного розвитку до актів, які визначають механізми, процедури та строки реалізації цілей та завдань, які містяться у загальному акті; такі акти не мають офіційно визначеної ієрархії, але здебільшого розповсюдженими є такі моделі, як «доктрина-концепція-стратегія-план» бо «стратегія-концепція-доктрина-програма» (на нашу думку, в будь-якому випадку стратегії є основою для розробки програм і планів заходів із реалізації таких стратегій); акти не впливають на виникнення суб'єктивних прав і не накладають вони юридичних обов'язків, вони не змінюють адміністративно-правовий статус органів державної влади; не існує в законодавстві визначення стратегічного правового акту; відповідальними за реалізацію виступають інші органи державної влади, ніж той, хто його ухвалював [182, с. 180–181].

Якщо говорити про стратегічні орієнтири, що стосуються розвитку інституту громадянського контролю за діяльністю Національної поліції, наразі чинною є Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ

на період до 2020 року, прийнята 2017 р. У Стратегії вказано, що серед підходів, відповідно до яких Міністерство внутрішніх справ забезпечує реалізацію цілей Стратегії, є підзвітність і демократичний цивільний контроль. Відповідно, така підзвітність і демократичний цивільний контроль у Стратегії передбачають становлення МВС як суб'єкта системи демократичного цивільного контролю над органами системи МВС; удосконалення форм та способів демократичного цивільного контролю над органами системи МВС; відкритість і прозорість процесів підготовки і прийняття рішень в органах системи МВС. Також Стратегією передбачався підхід із залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища, що передбачало тісну співпрацю з територіальними громадами і суспільством у цілому; створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства [172].

Цей підхід стосується якраз у межах філософії «Community policing» підвищення довіри населення до діяльності правоохоронних органів через залучення інститутів громадянського суспільства до взаємодії та контролю за діяльністю поліцейських. У свою чергу до демократичного цивільного контролю, якщо розглядати його із точки зору нормативного визначення, яке міститься у Законі України «Про національну безпеку України», належить також і громадський нагляд (саме таке словосполучення використовується у зазначеному Законі [147]). У Стратегії передбачалося запровадження дієвих механізмів демократичного цивільного контролю і співпраці з громадськістю і подолання проблеми низького рівня ефективності застосування механізмів демократичного цивільного контролю, передбачених законодавчими актами [172].

У Плані заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року серед завдань, які стосувалися стратегічних орієнтирів удосконалення інституту демократичного цивільного контролю передбачалися завдання із удосконалення механізму подання скарг щодо порушення прав людини працівниками органів системи Міністерства внутрішніх справ та удосконалення порядку розгляду скарг щодо порушення прав людини працівниками органів системи МВС з урахуванням

удосконаленого механізму їх подання [126]. На нашу думку, частково такі виклики подолані не були, оскільки в питанні форм громадського контролю залишається проблема формалізму та неефективності втілення нормативних приписів щодо контролю в життя.

Сучасним фундаментальним стратегічним правовим актом для Національної поліції України є Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки [79]. Значний позитив у новому стратегічному документі у тому, що він враховує реалії великої війни та впливу її на подальший розвиток суспільних відносин в Україні. П. 6. стратегічного плану як один із напрямів реформування визначена відкритість, прозорість, підзвітність та незалежність таких органів, п. 6.1. передбачено посилення механізмів демократичного цивільного контролю, завдяки якому передбачається мінімізація корупційних та інших ризиків шляхом посилення цивільного демократичного контролю за прийняттям рішень. У Плані заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, містяться основні заходи, які необхідно виконати конкретним органам державної влади. Форм реалізації громадського контролю у Плані заходів стосується п. 2.7.4. «посилення механізму забезпечення прозорості діяльності органів правопорядку та прокуратури через їх офіційні веб-сайти, сторінки в соціальних мережах, доступ до відкритих даних тощо»; захід 6.1.3. передбачає затвердження типового положення про раду громадського контролю при органах правопорядку як засіб впровадження єдиних підходів до забезпечення реалізації права громадян на громадський нагляд (на нашу думку, варто уніфікувати підхід до термінології, оскільки у Законі України «Про Національну поліцію» застосовується термін «громадський контроль»). Такі ради мають отримати повноваження із делегування своїх представників у діяльність атестаційних, кадрових комісій, комісій з оцінювання якості, укладення угод про партнерство органів правопорядку та прокуратури з громадськими об'єднаннями, які б окреслювали конкретні напрями співпраці, спільні проекти, механізм регулярної комунікації

та взаємодії [127]. Зауважимо, що подібна практика делегування своїх представників до різних комісій має регулюватися таким чином, щоб до них існували нормативно-визначені вимоги. Ми в першу чергу акцентуємо увагу на неможливості брати участь у громадському контролі осіб, щодо яких судом встановлено факти колабораційної діяльності із російськими окупантами, публічних висловлювань проти територіальної цілісності України, конституційного ладу, глорифікації країни-агресора. У контексті загального завдання 6.1. посилення механізму демократичного цивільного контролю; серед завдань ще варто виділити завдання 6.2. сприяння активній участі громадянського суспільства у взаємодії з органами правопорядку (потрібно розробляти комплексні програми популяризації участі громадян у громадському контролі за діяльністю органів влади, наголошенні на важливості та почесності такої діяльності, а також інформування громадян України, яким чином вони можуть брати участь у такому контролі, на що він впливає тощо); 6.3. «забезпечення доступу до публічної інформації та підвищення громадської поінформованості про різні аспекти діяльності органів правопорядку» (у попередньому підрозділі дисертації ми зауважували на потребі інтерактивної взаємодії та обміном інформацією між поліцією та громадськістю у режимі реального часу із використанням досвіду впровадження сервісів «карт злочинності» для візуалізації криміногенної ситуації у географічному просторі, обмін інформацією на нашу думку не має бути «сухим», статистичним і полягати у формальних звітах, необхідно налагоджувати реальний обмін інформацією із громадянами, щоб така інформація була доступна, корисна і зрозуміла);

6.5. «забезпечення проведення щорічного соціологічного зовнішнього моніторингу діяльності органів правопорядку та прокуратури» (подібний зовнішній моніторинг необхідно проводити на різних рівнях, тобто загальноукраїнському та місцевому, моніторинг має передбачати й опитування громадян щодо їх нагальних проблем і страхів, пов'язаних із безпекою та правопорядком задля того, щоб можна було на основі аналізу такої інформації визначати реальні напрямки діяльності поліції, які потрібні для громадян, щоб

задовольняти їх очікування та сподівання від правоохоронних органів);

6.6. «Щорічне оприлюднення звітів для медіа та громадянського суспільства з акцентуванням на реформах, підзвітності та доброчесності» (подібна звітність обов'язково повинна містити інформацію про прийняті шляхи до подолання поліцією проблем, що пов'язані із забезпеченням правопорядку) [127].

Отже, завдання, окреслені Планом заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, є слушними й відповідають впровадженню концепції «Community policing» у діяльність поліції, активного залучення інститутів громадянського суспільства до контролю за діяльністю поліції. Зауважимо, що щорічне проведення моніторингу має відбуватися не лише на загальнодержавному рівні, але й у окремих регіонах, громадах задля визначення рівня задоволеності поліцейськими послугами та пріоритетних на думку громадян напрямків діяльності поліції громадян конкретних громад, на основі чого можна порівняти бачення безпеки, наприклад, жителів міст та сіл тощо. Значним позитивом є прийняття такого стратегічного правового акту і відповідного плану заходів із його реалізації, які містять чіткі стратегічні орієнтири вдосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Окремим питанням постає проблематика громадського контролю під час дії правового режиму воєнного стану.

Два роки Україна знаходиться в умовах широкомасштабної збройної агресії зі сторони російської федерації. За цей час державне і суспільне життя поступово адаптувалося до умов збройного конфлікту значної інтенсивності. Внаслідок введення правового режиму воєнного стану настало обмеження ряду прав і свобод людини і громадянина. Погоджуємося із Д. Гриньо, який каже, що обмеження прав і свобод людини і громадянина в період дії воєнного стану виступає необхідним елементом правової системи в демократичних країнах, це об'єктивно зумовлює законодавче врегулювання такого обмеження, яке повинно мати виключно правовий характер й

відповідати загальним інтересам щодо національної безпеки, правопорядку, захисту норм моралі, та ін. Стаття 64 Конституції України передбачає можливість обмеження прав і свобод в умовах воєнного стану, але існує чіткий перелік прав і свобод, які не підлягають обмеженню. Під загальним поняттям обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного часу Д. Гриньо пропонує розуміти: «законне право на застосування публічними органами влади чітко обраного державою примусу у реалізації прав і свобод людини за встановленим законом правовим регулюванням з легітимною метою та дотриманням пропорційності в період дії воєнного стану, за винятком державного примусу до прав і свобод, передбачених ст. 64 Конституції України» [36, с. 45, 47–48]. Ми також вважаємо, що обмеження прав і свобод людини та громадянина повинно мати надзвичайно важливу мету, яка могла б виправдати такі дії. Те саме стосується й обмежень, що стосуються деяких форм громадського контролю під час дії воєнного стану. Найбільш широко можна назвати таку мету як інтереси держави і суспільства у сфері національної безпеки і оборони. Якщо певна дія підвищить обороноздатність та посилить можливості для національної безпеки і оборони – вже добре. Звісно, також важливим фактором постає відсутність дій, що можуть нашкодити національній безпеці і обороні. Якщо вдається до більш «приземленого» підходу, то, наприклад, певні обмеження громадського контролю можуть мати на меті запобігання витоку особистої та іншої інформації про поліцейських і їхню діяльність. Деякі дослідники натомість вважають, що обмеження громадського контролю за діяльністю поліції може лише нашкодити ефективності діяльності поліції загалом. Варто спочатку розібратися, які ж форми громадського контролю були обмежені внаслідок воєнного стану. Точніше, які форми такого контролю законодавець змушений був через реалії війни піддавати обмеженню за умов дії воєнного стану.

У пояснювальній записці до Законопроєкту (який став Законом) «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про

Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії режиму воєнного стану» лише наводяться загальні тези про поняття і потребу введення воєнного стану і участь поліції у разі такого введення воєнного стану, а також що у разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальній цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості. Тому у зв'язку з викладеним законодавці пропонували внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарного статуту Національної поліції України, спрямовані на забезпечення діяльності поліції та ефективного виконання нею завдань в умовах воєнного стану [135]. Про потребу у обмеженні громадського контролю за діяльністю поліції мова у пояснювальній записці не йде.

Відповідно до змін, Закон України «Про Національну поліцію» було доповнено ст. 90-1. Особливості громадського контролю за діяльністю поліції під час дії воєнного стану, відповідно до якої під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86-88 та 90 цього Закону, не здійснюється [135].

Тобто законодавці дозволили керівникам поліції не звітувати про поліцейську діяльність (ст. 86). Тепер вони можуть не оприлюднювати інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Відповідно до ст. 86 керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [148]. Якщо взяти звіт

Начальника відділу поліції №1 (М. Бережани) Тернопільського РУ поліції в ГУПН в Тернопільській області перед населенням за 2022 рік, то ми не знайдемо, ймовірно, жодної секретної чи такої, що може нашкодити національним інтересам і безпеці України інформації, яку росіяни могли б використати проти. Статистична інформація про домашнє насильство, безпеку руху на дорозі тощо [3]. Єдине, що у звітах варто було не показувати – інформацію про кількість поліцейських у розділі про персонал поліції. Але навіть і тут вважаємо за доцільне таку інформацію приховувати в громадах, і областях, які межують з російською федерацією і Білоруссю, а також які прилягають до лінії бойового зіткнення. Те ж саме стосується кількості зареєстрованої зброї у населення.

Можна погодитися із доцільністю обмеження дії норм статті 87. Прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції через суб'єктів прийняття такого рішення. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції приймають голосуванням депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних та міських рад. В загальній логіці воєнного стану і того, що поліція є суб'єктом сектору безпеки і оборони (ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [147] таке обмеження можна вказати за слушне. Разом із тим у областях заходу України на кшталт Закарпатської або Львівської зняття обмежень не погіршить ситуацію із національною безпекою. Такі обмеження варто запроваджувати у областях, де відбуваються бойові дії а також на деокупованих територіях.

Згідно статті 88 керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та

обираються найефективніші способи їх вирішення [147]. Відповідно до зазначеної у минулому абзаці логіки правового режиму воєнного стану і участі Національної поліції України у відсічі збройній агресії проти Російської Федерації як суб'єкту сектору безпеки і оборони України також можна погодитися із призупиненням такої форми громадського контролю. Хоча у областях, які не прилягають до лінії бойового зіткнення і у областях, де проходить лінія бойового зіткнення і на щойно деокупованих територіях України, у відносно мирних умовах вважаємо, що таку форму громадського контролю доцільно залишити. С. Гусаров також наголошує, що на думку багатьох правозахисників відсутність громадського контролю не сприяє належній реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів, ба більше й сама поліція таким чином позбавляється важливого засобу контролю за законністю дії своїх працівників, що негативно впливатиме ефективність діяльності поліції [38, с. 21]. Доповнюючи наведену тезу скажемо, що в умовах збройної агресії росіян пріоритетним постає питання посилення взаємодії між громадянським суспільством та усіма суб'єктами сектору безпеки і оборони України. Взаємодії такій сприяє високий рівень довіри зі сторони суспільства до поліцейських і Національної поліції. Погіршення ефективності та якості в діяльності поліції і відсутність можливостей участі громадян у контролі за діяльністю поліції явно не сприятиме підвищенню зазначеної довіри.

Щодо статті 90 Закону України «Про Національну поліцію», який передбачає залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [147]. Ми вважаємо, що на значній території України цю форму громадського контролю доцільно було залишити. Водночас, звісно, може бути підвищений ризик витоку інформації про поліцейських через той фактор, що невідомий рівень лояльності нашої

державі тих громадян, які залучаються до таких форм контролю. Це може бути небезпечним для життя і здоров'я поліцейських в подальшому.

Попередніми висновками до висвітленого підпункту є визначення необхідності шляхом розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові форми контролю, його цілі, завдання, принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку.

Має бути також розроблений нормативно-правовий акт, який визначатиме форми і способи залучення громадян підтримання публічної безпеки і порядку, а також доповнити Закон України «Про Національну поліцію» такою формою громадського контролю за діяльністю поліції як участь громадян на добровільних засадах у підтриманні публічної безпеки та порядку, а також вимоги до кандидатів, розробити та прийняти державну і муніципальну програми участі громадськості в охороні публічного порядку та безпеки, які повинні визначати дієві, а не формальні підстави, форми і порядок такої діяльності, у т. ч. закріплювати механізм взаємодії поліції і громадськості в цій сфері.

Внаслідок аналізу положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 запропоновано передбачити серед заходів реалізації плану всебічне використання можливостей штучного інтелекту в діяльності поліції. Серед конкретних пропозицій у питанні посилення механізму демократичного цивільного контролю необхідно розробляти комплексні програми популяризації участі громадян у громадському контролі за діяльністю органів влади, наголошенні на важливості та почесності такої діяльності, а також інформування громадян України яким чином вони можуть брати участь у такому контролі, на що він впливає тощо; впровадженні механізмів інтерактивної взаємодії та обміну інформацією між поліцією та громадськістю у

режимі реального часу із використанням досвіду впровадження сервісів «карт злочинності» для візуалізації криміногенної ситуації у географічному просторі; у питанні забезпечення проведення щорічного соціологічного зовнішнього моніторингу діяльності поліції подібний зовнішній моніторинг доцільно проводити на різних рівнях, тобто загальноукраїнському та місцевому, моніторинг має передбачати й опитування громадян щодо їх нагальних проблем і страхів, пов'язаних із безпекою та правопорядком задля того, щоб можна було на основі аналізу такої інформації визначати реальні напрямки діяльності поліції, які потрібні для громадян, щоб задовольняти їх очікування та сподівання від правоохоронних органів); у питанні оприлюднення звітів для медіа та громадськості з акцентуванням на реформах, підзвітності та доброчесності» подібна звітність обов'язково повинна містити інформацію про прийняті шляхи до подолання поліцією проблем, що пов'язані із забезпеченням правопорядку).

У питанні обмеження різних форм громадського контролю варто змінити підхід із механічної заборони на всій території України деяких форм громадського контролю та запровадити диференційованні обмеження щодо реалізації форм громадського контролю в умовах дії правового режиму воєнного стану, оскільки існує необхідність відходу від загальнонаціональної заборони таких форм на користь локалізованого підходу, з урахуванням безпекової ситуації в конкретних районах, де тривають бойові дії або здійснюються стабілізаційні заходи після деокупації, що дозволить уникнути довгострокової дезінтеграції громадянського суспільства від процесів демократичного нагляду за діяльністю органів публічної влади.

### **Висновки до розділу 3:**

1) моделі громадського контролю за діяльністю поліції в країнах із розвиненою демократією формуються з урахуванням історичних традицій, особливостей правової системи, адміністративно-територіального устрою та рівня розвитку громадянського суспільства. Тому механічне запозичення іноземного досвіду без урахування українських реалій є недоцільним. Водночас обґрунтовано доцільність адаптації кращих іноземних практик,

зокрема запровадження інтерактивних цифрових сервісів на зразок «карт злочинності», які надають громадянам доступ до візуалізованої статистичної інформації про рівень криміногенної ситуації. Підкреслено потенціал таких систем у поєднанні з можливістю фіксації та надсилання громадянами інформації про правопорушення в режимі реального часу, що створює умови для підвищення ефективності реагування поліції та зміцнення взаємної довіри між населенням і правоохоронними органами;

2) однією із зазначених інноваційних практик може бути впровадження в Україні «карт злочинності» для населених пунктів, такий проєкт доцільно впроваджувати в Україні із врахуванням технічних можливостей відображення ситуації із порушеннями правил дорожнього руху, можливості у режимі реального часу надсилання фотопідтвердження громадянами правопорушень (на кшталт паркування тощо), й такий інтерактивний інструмент із додатковим функціоналом міг використовуватися самими поліцейськими;

3) на загальнодержавному рівні доцільно впроваджувати стратегії та програми спонукання до залучення громадських організацій задля участі у спільних проєктах із Національною поліцією України на кшталт тих, які діють у Великій Британії (допомога у наданні інформації для розкриття злочинів, аналітична діяльність щодо поліпшення взаємодії зі поліцією тощо). У контексті такої взаємодії ілюструється ще одна оригінальна ознака громадського контролю, яка виділяє його з-поміж інших видів контролю – громадяни та громадські інституції можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю поліції у ході взаємодії та допомозі поліції, реалізації спільних проєктів із підтримання публічної безпеки і порядку;

4) на основі аналізу досвіду литовської правоохоронної системи доцільним є нормативне доповнення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» у вигляді нової частини, що встановлюватиме перелік інформації, яка не підлягає оприлюдненню у звітах про поліцейську діяльність, з метою забезпечення балансу між прозорістю дій поліції та

захистом державної таємниці, презумпції невинуватості, прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також недопущення розголошення відомостей, які можуть перешкоджати оперативній діяльності чи сприяти вчиненню правопорушень;

5) визначено необхідність деталізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю шляхом розроблення підзаконного нормативного акта, у якому має бути врегульовано типові форми контролю, його цілі, завдання, принципи, термінологічну базу, критерії ефективності, гарантії незалежності суб'єктів громадського контролю, а також встановлено правові обмеження щодо участі осіб, дії яких суперечать інтересам національної безпеки та демократичного правопорядку);

6) на основі аналізу положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки обґрунтовано необхідність нормативного закріплення вимог до представників громадянського суспільства, які залучаються до здійснення громадського контролю; доцільність законодавчого обмеження участі в інститутах громадського контролю осіб, щодо яких встановлено факти колабораційної діяльності з державою-агресором, публічного заперечення територіальної цілісності України або глорифікації країни-агресора; необхідність впровадження фільтра правової доброчесності до суб'єктів громадського контролю як засобу нейтралізації гібридних загроз, що спрямовані на підрив довіри до правоохоронної системи через залучення недоброчесних осіб до наглядових механізмів;

7) у Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 необхідно передбачити серед заходів всебічне використання можливостей, наприклад, штучного інтелекту в діяльності поліції, у тому числі й для обробки статистичної інформації та її висвітлення у можливих проєктах на кшталт «Карти злочинності»;

8) у питанні обмеження різних форм громадського контролю варто змінити підхід із механічної заборони на всій території України деяких форм громадського контролю та запроваджувати обмеження лише у тих районах чи областях України, або громадах, на території яких точаться бойові дії або які були деокуповані, де тривалий час треба буде здійснювати стабілізаційні заходи із відновлення українського суверенітету та влади українського народу, українських органів влади, правосуддя. Тривала заборона більшості форм громадського контролю може призвести до негативних наслідків у подальшому щодо участі громадян у реалізації громадського контролю. Водночас, згідно нового Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки передано серед заходів сприяння активній участі громадянського суспільства у взаємодії з органами правопорядку, а обмеження більшості форм громадського контролю прямо суперечить такому заходу та цілям стратегічного плану в питанні розвитку та посилення демократичного цивільного контролю.

Зміст третього розділу викладено у роботах автора (див. додаток 1-2, 1-6; 1-8).

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання, спрямованого на формування цілісної адміністративно-правової моделі громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, що ґрунтується на системному визначенні його поняття, принципів, форм, механізмів реалізації, а також удосконаленні нормативно-правового регулювання з урахуванням сучасних безпекових викликів і європейських стандартів демократичного цивільного контролю за правоохоронними органами.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Встановлено, що в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України проблематика громадського контролю за діяльністю поліції в умовах війни та дії правового режиму воєнного стану є недостатньо дослідженою і потребує наукового осмислення. З урахуванням перспектив подальших досліджень у цій сфері обґрунтовано доцільність акценту на двох ключових аспектах: по-перше, подальшого вивчення особливостей реалізації форм громадського контролю в умовах воєнного стану, оскільки збройний конфлікт триває, а багато форм контролю фактично не діють і потребують адаптації до безпекових викликів; по-друге, дослідження механізмів громадського контролю в умовах післявоєнної відбудови, зокрема на деокупованих територіях, з особливим акцентом на залученні місцевого населення до процесів контролю за діяльністю поліції. У цьому контексті обґрунтовано підходи до можливого «зонування» територій України за рівнем безпеки з метою поступового відновлення повноцінних форм громадського контролю у регіонах, віддалених від зон активних бойових дій.

2. У процесі історико-правового аналізу генези громадського контролю за діяльністю Національної поліції України запропоновано виокремити 29 квітня 1918 року – дату ухвалення Конституції Української Народної

Республіки – як ключову історичну віху. Цей акт уперше закріпив суверенітет українського народу як джерела влади та засвідчив цивілізаційний вибір на користь ліберальної демократії і правової держави західного типу, що заклало ідеологічне підґрунтя для формування інституту громадського контролю, у тому числі за діяльністю правоохоронних органів. Надалі, протягом XX століття, цей інститут мав переважно фрагментарний характер і зводився до допоміжної участі громадян у межах контрольованої взаємодії з міліцейськими структурами різних державних режимів. Обґрунтовано періодизацію розвитку громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, зокрема: 1) ідеологічно-засадничий період (1917–1920 рр.) – формування концептуальних основ контролю на рівні державотворчих актів; 2) період згортання або підпорядкованої взаємодії (1920–1991 рр.) – домінування каральної функції держави та відсутність незалежного контролю; 3) період інституційного становлення (1991–2021 рр.) – поетапне формування законодавчих основ громадського контролю в умовах незалежності; 4) сучасний кризово-трансформаційний (новітній) період (від 2022 р.) – включає адаптацію форм і механізмів громадського контролю до умов збройної агресії та воєнного стану, що супроводжується тимчасовими обмеженнями, потребою у балансі між безпекою та демократичними засадами, а також актуалізацією контролю в процесах післявоєнного відновлення й стабілізації. Цей новітній період характеризується викликами, пов'язаними з необхідністю забезпечити ефективність контролю в умовах загроз національній безпеці, збереженням демократичного характеру взаємодії поліції з громадськістю, а також необхідністю відновлення довіри й участі громадян, особливо на деокупованих територіях.

3. На основі проведеного аналізу нормативно-правових актів встановлено, що в Україні наразі існує розгалужена система нормативно-правових актів, які визначають інститут громадського контролю за Національною поліцією України. Такий контроль передбачений Основним

Законом України, права на різні форми громадського контролю надаються згідно Законів України, які безпосередньо можуть не стосуватися діяльності саме правоохоронних органів, а усіх органів виконавчої влади України. Національне законодавство відповідає прогресивним нормам міжнародних документів. Норми про різні форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України містяться у Законі України «Про Національну поліцію України», також існує розгалужена система підзаконних актів, що стосуються загалом діяльності поліції або окремих її підрозділів, норми яких деталізують процес реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю поліцейських. Разом із тим, нормативно-правові акти потребують вдосконалення.

4. Громадський контроль за діяльністю поліції визначено як адміністративно-правовий механізм участі представників громадянського суспільства – індивідуальних або колективних суб'єктів – у виявленні недоліків у роботі Національної поліції, формулюванні рекомендацій щодо її вдосконалення, реалізації спільних проєктів і ініціюванні питань про висловлення недовіри керівникам поліції.

5. З'ясовано характерні ознаки громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, серед яких: 1) він здійснюється на добровільних засадах громадянами на безоплатній основі, на відміну від суб'єктів інших видів контролю; 2) суб'єктам громадського контролю не притаманний особливий адміністративно-правовий статус, який мають суб'єкти інших видів контролю на кшталт контролю зі сторони органів виконавчої влади; 3) громадський контроль безпосередньо покликаний захищати інтереси не держави, а суспільства; 4) більшість рішень, які реалізуються у контексті різних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, носять рекомендаційний характер і притягнуто поліцейських може бути до відповідальності іншими контролюючими органами лише на основі зазначених рішень; 5) держава не може змусити громадян здійснювати громадський контроль, вона лише може

створити умови для того, щоб громадяни були зацікавлені здійснювати громадський контроль; 6) існує особлива нетипова взаємодія між підконтрольним органом та суб'єктами контролю, оскільки вони не знаходяться у відносинах підпорядкування; 7) у випадку збройного конфлікту та запровадження правового режиму воєнного стану деякі форми громадського контролю можуть бути тимчасово припинені через міркування національної безпеки і оборони; 8) інформація, яку можуть отримати громадяни під час такого контролю може зашкодити суспільним та національним інтересам безпеки; 9) форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України мають чітке нормативне закріплення.

6. Метою громадського контролю за діяльністю Національної поліції України є забезпечення підзвітності та орієнтації поліцейської діяльності на інтереси суспільства, попередження відхилень від законності та недопущення конфліктів між державою і громадянами шляхом налагодження ефективної взаємодії.

7. Завданнями громадського контролю за діяльністю Національної поліції України визначено: забезпечення відкритості та прозорості у функціонуванні поліції шляхом інформування громадськості про напрями, результати та проблемні аспекти її діяльності; сприяння підвищенню ефективності правоохоронної діяльності через конструктивну взаємодію з представниками громадянського суспільства, з урахуванням потреб конкретних територіальних громад; формування і підтримка належного рівня суспільної довіри до Національної поліції як інституції, що служить інтересам громадян; а також контроль за дотриманням принципу законності, прав людини та недопущення зловживань у діяльності поліцейських органів.

8. Сформульовано поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції як фундаментальних і керівних засад, що визначають зміст механізму участі громадськості у контролі, та обґрунтовано доцільність їх класифікації на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні,

останні з яких поділяються на загальні й спеціальні, відповідно до рівня інституційної специфіки правовідносин.

До принципів громадського контролю за діяльністю поліції віднесено принципи:

незалежності суб'єктів громадського контролю – суб'єктами контролю не можуть стати громадяни, які, наприклад, знаходяться під слідством, а поліція та інші органи виконавчої влади не мають втручатися у діяльність суб'єктів громадського контролю;

об'єктивості та достовірності – громадський контроль має здійснюватися незаангажовано та із врахуванням усіх встановлених фактів;

добровільності суб'єктів громадського контролю та безоплатності за здійснення контролю – суб'єкти контролю не мають залежати від бюджетного фінансування та здійснювати контроль відповідно до власної громадянської позиції, а не задля отримання фінансової винагороди;

невтручання у оперативну діяльність поліції – суб'єкти контролю не можуть у порядку здійснення контролю отримувати інформацію, яку можна вважати як таємницю слідства та впливати на безпосередню професійну діяльність поліцейських із здійснення правоохоронних функцій;

пріоритету інтересів суспільства – громадський контроль має здійснюватися із врахуванням інтересів конкретної громади, в межах якої поліцію здійснює свою діяльність, суспільства загалом;

принципу забезпечення безпеки поліцейських та суб'єктів контролю – інформація, яка отримана в результаті здійснення контролю, не має наражати поліцейських на небезпеку, пов'язану із особливостями виконання правоохоронних функцій, так само і суб'єкт контролю має бути захищений від тиску за свою діяльність із здійснення громадського контролю;

принципу лояльності до української держави і суспільства суб'єктів контролю – цей принцип означає, що громадянин позбавляється права здійснювати громадський контроль у разі доведеної вини та наявності вироку суду за колабораційну діяльність, наругу над державними символами, за

виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників тощо.

9. Встановлено, що правове регулювання форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України має як сильні, так і слабкі сторони. Зокрема, положення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» реалізують принципи відкритості та прозорості діяльності поліції, однак не містять механізмів перевірки достовірності поданої у звітах інформації. Громадськість не наділена повноваженнями контролювати відповідність звітних даних фактичному стану справ, що знижує ефективність громадського контролю як інструменту публічного нагляду. Позитивним аспектом статті 87 цього ж Закону є встановлення високого кворуму – не менше двох третин від складу депутатів відповідної місцевої ради – для прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції. Це положення слугує ефективним запобіжником політичного тиску на діяльність поліції. Водночас частина 4 статті 87, яка передбачає обов'язкове обґрунтування мотивів резолюції з посиланням на конкретні обставини, також відіграє важливу роль у забезпеченні справедливості та об'єктивності в процедурі притягнення керівництва поліції до відповідальності, водночас підкреслюючи пріоритет служіння інтересам суспільства. Разом із тим, чинне законодавство потребує уточнення у частині визначення підстав для прийняття резолюції недовіри. Доцільно закріпити нормативно можливість урахування динаміки рівня довіри населення до поліції як однієї з мотивацій для ініціювання резолюції. Наприклад, негативна тенденція у зміні показників громадської довіри на території певної громади (міста, району, області) може свідчити про системні проблеми в роботі поліції, які вимагають реакції з боку органів місцевого самоврядування. Серед нормативних прогалин також слід виокремити відсутність механізму реалізації взаємодії поліцейських офіцерів громад та дільничних офіцерів поліції з органами місцевого самоврядування і громадою. Недостатньо врегульованими залишаються питання регулярної звітності перед

представниками громади, що унеможливило б ефективне здійснення контрольних функцій на місцевому рівні. З метою посилення змістовного навантаження відкритих зустрічей поліції з громадськістю як форми громадського контролю, запропоновано доповнити частину першу статті 88 Закону України «Про Національну поліцію» нормою, яка зобов'язує керівників територіальних органів поліції інформувати на таких зустрічах про результати вирішення проблем, озвучених раніше, та про стан впровадження відповідних заходів. Це дозволить трансформувати відкриті зустрічі з формальної процедури інформування на дієвий механізм зворотного зв'язку та підзвітності перед громадою.

10. Підкреслено, що моделі громадського контролю за діяльністю поліції в країнах із розвинутою демократією формуються з урахуванням історичних традицій, особливостей правової системи, адміністративно-територіального устрою та рівня розвитку громадянського суспільства. Тому механічне запозичення іноземного досвіду без урахування українських реалій є недоцільним. Водночас обґрунтовано доцільність адаптації кращих іноземних практик, зокрема запровадження інтерактивних цифрових сервісів на зразок «карт злочинності», які надають громадянам доступ до візуалізованої статистичної інформації про рівень криміногенної ситуації. Підкреслено потенціал таких систем у поєднанні з можливістю фіксації та надсилання громадянами інформації про правопорушення в режимі реального часу, що створює умови для підвищення ефективності реагування поліції та зміцнення взаємної довіри між населенням і правоохоронними органами.

11. На основі аналізу досвіду литовської правоохоронної системи запропоновано нормативне доповнення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» у вигляді нової частини, що встановлюватиме перелік інформації, яка не підлягає оприлюдненню у звітах про поліцейську діяльність, з метою забезпечення балансу між прозорістю дій поліції та захистом державної таємниці, презумпції невинуватості, прав та законних

інтересів фізичних і юридичних осіб, а також недопущення розголошення відомостей, які можуть перешкоджати оперативній діяльності чи сприяти вчиненню правопорушень.

12. На основі аналізу положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки обґрунтовано необхідність нормативного закріплення вимог до представників громадянського суспільства, які залучаються до здійснення громадського контролю; доцільність законодавчого обмеження участі в інститутах громадського контролю осіб, щодо яких встановлено факти колабораційної діяльності з державою-агресором, публічного заперечення територіальної цілісності України або глорифікації країни-агресора; необхідність впровадження фільтра правової доброчесності до суб'єктів громадського контролю як засобу нейтралізації гібридних загроз, що спрямовані на підрив довіри до правоохоронної системи через залучення недоброчесних осіб до наглядових механізмів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійко О.Ф. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: [https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy\\_kontrol](https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol)
2. Андрійко О.Ф. Контроль. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/10530412/legal/kontrol>
3. Арістова І.В. Сучасний стан правового забезпечення державної служби в Україні / І.В. Арістова. Форум права. 2010. №4. С.10–15. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10aivcvu.pdf> 997.
4. Бандурка О. М. Поліція в Україні: історико-правове дослідження (початок XVIII ст. – 1917 р.) : монограф. / О.М. Бандурка, В.А. Греченко, О.Н. Ярмиш. Х. : Золота миля, 2012. 616 с
5. Барба В.Є. Взаємодія Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 209 с.
6. Бондар О. Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 251–255. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2014\\_1\\_59](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_1_59)
7. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2007. 269 с
8. Бубнова І. І. Співпраця поліції та населення України: питання сучасності. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали V міжнар. наук.-практ. інтерн.-конф., (Одеса, 23 жовт. 2019 р.). Одеса : ОДУВС, 2019. С.117 – 118
9. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2011. 206 с.

10. Василенко В. М. Зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції та можливості його використання в Україні. Наукові записки. Серія: Право. 2019. Вип. 7. Спецвип. С. 245–248.
11. Василенко В.М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2021. 42 с.
12. Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції: монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.
13. Василенко В. М. Національна поліція як об'єкт громадського контролю. Європейські перспективи. 2019. № 3. С. 235–240.
14. Василенко В. М. Правозахисні організації як суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Наукові записки. Серія: Право. 2019. Вип. 6. Спецвип. Т. 2. С. 176–179.
15. Василенко В. М. Принципи громадського контролю за діяльністю національної поліції. Європейські перспективи. 2018. № 4. С. 93–99.
16. Василенко В. М. Принципи громадського контролю за діяльністю національної поліції. *Європейські перспективи*. 2018. № 4. С. 93–99
17. Ващілін Р. В. Доцільність обмежень громадського контролю за діяльністю поліції під час воєнного стану. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15 березня 2024 р.); у 2-х ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2024. С. 459-461.
18. Ващілін Р. В. Стратегічні орієнтири вдосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали XIX Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 21 березня 2025 р.); у 2-х ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2025. С.451–454.

19. Ващілін Р.В. Адміністративно-правовий аспект поняття громадського контролю за діяльністю поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. Том 2. С. 59-64.

20. Ващілін Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції в зарубіжних державах. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 17–18 лютого 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 40–43.

21. Ващілін Р.В. Класифікація принципів громадського контролю. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 14–15 червня 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 21–23.

22. Ващілін Р.В. Мета та завдання громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. №4. С. 205–211.

23. Ващілін Р.В. Принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. №4. С. 386–392.

24. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ: Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.

25. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с

26. Взаємодія поліції та громадськості в Україні : навч. посібник / за заг. ред. А. Дж. Бека, О. Н. Ярмиша. Харків: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2001. 200 с.

27. Вилегжаніна М. В. Класифікаційний аналіз нормативно-правових актів. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2011. № 1. С. 35-40. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bdi\\_2011\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bdi_2011_1_6).
28. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 25-30.
29. Вітвіцький С. С. Мета та завдання контрольної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : серія: Право*. Ужгород : Гельветика, 2014. Т. 2, Вип. 29. С. 30–34
30. Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Бобкова А.Г., Алфьоров С.М. Правові форми взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку : монографія. Київ: Алерта, 2024. 206 с.
31. Волошина О.В. Зарубіжний досвід ефек-тивної комунікації в діяльності поліцейських. *Ūridična psihologîâ*. 2018. No 2 (23). С. 123–135
32. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47
33. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні Харків: Фоліо, 2002. 176 с
34. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 215 с.
35. Гончар Л. Я. Аналіз основних критеріїв класифікації нормативно-правових актів, що визначають правові засади організації діяльності адміністративних судів. *Право і Безпека*. 2016. № 4. С. 41-46.
36. Гриньо, Д. Д. (2023). Обмеження прав і свобод людини в умовах воєнного стану. *Часопис Київського університету права*. 2023. № (2). С. 45-48. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2023.08>

37. Гриценко В.Г. Інститут громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Наукові записки. Серія: Право. Випуск 11. 2021. С. 55–59.

38. Гусаров, С. М. Щодо проблеми забезпечення прав громадян у діяльності Національної поліції України в умовах воєнного стану. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 7 груд. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2022. С. 21-23.

39. Гуцалюк І. О. Особливості становлення міської міліції в Західній Волині за Української Центральної Ради. *Гілея : науковий вісник*. Зб. наук. праць. К., 2011. Вип. 53 (№10). С. 105–113.

40. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи №690 (1979) від 8 травня 1979 року. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803)

41. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. А. Ященко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богущкий, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса: Фенікс, 2020. 224 с.

42. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 22–25. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2016\\_41\(2\)\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41(2)_6)

43. Денисюк С. Ф. Взаємодія держави в особі правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні. *Вісник національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 30. С. 272–276.

44. Денисюк С. Ф. Взаємодія правоохоронних органів з засобами масової інформації, як засіб встановлення цивільного демократичного

контролю. Актуальні проблеми державного управління : зб.наук. праць. Х.: Магістр, 2005. № 2(24): (У 2-х ч.) Ч. 1.С. 210–216.

45. Денисюк С. Ф. Громадська думка про діяльність правоохоронних органів, як складова цивільного демократичного контролю. *Наше право*. № 3. 2005. С.59–63.

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

47. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Юридичні науки. 2016. Вип. 3(1). С. 131–134.

48. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07.. К., 2010. 393 с

49. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / Актуальні проблеми державного управління. 2008. № 2. С. 357-363.

50. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2003. 19 с

51. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2001. 176 с

52. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

53. Європейський кодекс поліцейської етики. Рекомендація (2001) 10, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. та Пояснювальний меморандум. URL: <https://hrea.org/wp->

[content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110\\_European-Code-of-Police-Ethics\\_Ukrainian.pdf](content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf)

54. Забожчук О.В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. 277 с.

55. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. Верховна Рада України / Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.

56. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко [та ін.]; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

57. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.

58. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28

59. Зозуля Є. В. Нормативно-правові та організаційно-структурні засади функціонування національних органів охорони правопорядку періоду української революції 1917–1921 рр. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 31–38.

60. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків, 2012. Т. 4. С. 74–79.

61. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 18 травня 2022 року № 301). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>

62. Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських: завт. Наказом Міністерства внутрішніх справ України 17.11.2015 № 1465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15#Text>

63. Історія правоохоронних органів України : Підручник / С. В. Банах, А. В. Грубінко, В. В. Савенко, В. З. Ухач. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. 232 с.

64. Казанчук І. Д. Поняття й форми громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища в інтеграційних умовах. Порівняльно-аналітичне право. Ужгород, 2017. №3. С.134–138.

65. Калашник М. В. Взаємодія правоохоронних органів з громадськістю в дореволюційний період: уроки для сьогодення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 56-62.

66. Кейдалюк В.О. Деякі аспекти взаємодії Національної поліції України з громадськими об'єднаннями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. №5(40). С. 103107. URL: [http://pjuv.nuoua.od.ua/v5\\_2021/19.pdf](http://pjuv.nuoua.od.ua/v5_2021/19.pdf)

67. Кейдалюк В.О. Деякі аспекти реалізації взаємодії національної поліції України з громадськими об'єднаннями правоохоронної спрямованості. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 79–84

68. Кейдалюк В.О. Міжнародний досвід взаємодії поліції та громадськості. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 12. С. 94–98

69. Кейдалюк В.О. Нормативно-правові засади взаємодії Національної поліції України з громадськими об'єднаннями правоохоронної спрямованості: дис. на здоб. наук. ступ. доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2024. 212 с.

70. Кейдалюк В.О. Особливості зарубіжного досвіду правового регулювання та форм реалізації взаємодії поліції та суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 257261.

71. Кисько А. І. Принципи формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. *Право і суспільство*. 2024. №. 2. С. 580–585. URL: [http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/2\\_2024/84.pdf](http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/84.pdf)

72. Клочко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1. С. 194–201

73. Ковалів М. В., Кузьо Л.І. Громадський контроль за діяльністю Національної поліції в Україні. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 3 (13). С. 101-106.

74. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов, Ю.Ю. Басова, В.М. Бевзенко. Київ: Прецедент: Істина, 2009. 823 с.

75. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку: Резолюція34/169 Г.А. ООН від 17 грудня 1979 р. URL:[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282)

76. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки: Міжнародний документ від 01.01.1994. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_116#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_116#Text)

77. Колодяжний М.Г. Сучасний зарубіжний досвід громадського впливу на злочин-ність : монографія / за ред. В.В. Голіни. Х. : Право, 2017. 252 с

78. Колодяжний М. Г. Досвід Великої Британії у використанні громадськості щодо запобігання злочинності. *Форум права*. №3. 2013. С. 317–323.

79. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027

роки: схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

80. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

81. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): історичний документ від 29.04.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>

82. Корнієнко М.В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 379–384

83. Коропатов О. М. Деякі питання взаємодії поліції та громадськості в Україні. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали V Міжнар. наук.-практ. інтерн.-конф. (м. Одеса, 23 жовт. 2019 р.) Одеса : ОДУВС, 2019. С.57–58.

84. Кравчук В.М. Проблеми законодавчого регулювання здійснення громадського контролю в Україні. *Проблеми реалізації та забезпечення ефективності правових реформ*: Науково-практична Інтернет-конференція 16.06.2016. URL: <http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option>

85. Круглий В.М., Сервецький І.В., Хотінь І.В. З історичного досвіду взаємодії поліції з громадянами. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. URL: [http://www.naiau.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer10/all\\_krug.html](http://www.naiau.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer10/all_krug.html)

86. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю : уроки для України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. ЛПІДУ. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154.

87. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247 с.

88. Лебедєва А. В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: дис....канд.юрид.наук: 12.00.07. Київський національний університет внутрішніх справ. К. 2009. 261 с.

89. Лебедєва Н. В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства: дис. ... д-ра філософії за спец. 081 – Право /Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 275 с.

90. Легін Л. М. (Андрусів Л.М.) Теоретико-правові засади системи нормативноправових актів. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 4. С. 128-131.

91. Лупандін О.І. Державна варта Української Держави 1918. *Енциклопедія історії України* / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2004. Т. 2: Г-Д. 688 с. URL.: [http://www.history.org.ua/?termin=Derzhavna\\_varta\\_ukr\\_derzhavy](http://www.history.org.ua/?termin=Derzhavna_varta_ukr_derzhavy)

92. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права. Київ. : Атіка, 2007. 412 с.

93. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. Харків, 2006. Вип. 82. С. 97-103.

94. Любар, М. Г. Кадрове забезпечення органів поліції Російської імперії в українських губерніях у кінці XVIII – першій половині XIX ст. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 27. С. 189-196

95. Лялюк О. Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74

96. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

97. Мартинов О. Д. Оптимізація взаємодії територіальних органів внутрішніх справ України з населенням. *Право і безпека*. Харків. 2010. №4. С. 155 – 159.
98. Марчук А. В. Суспільна думка як соціальний контроль поліції. *Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі: матеріали круглого столу*, (м. Львів, 23 лис. 2017 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2017. С. 28–31.
99. Мателешко Ю.П. Політико-адміністративний устрій Київської Русі IX – початку XII століття: автореф. дис. ...канд. іст. наук: 07.00.01 / Ужг. нац. у-т. Ужгород, 2008. 20 с
100. Медведенко С.В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності : дис. ... докт. філос. ; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2020. 283 с.
101. Медведенко С.В. Аналіз положень Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 69 – 72.
102. Медведенко С.В. Аналіз положень Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 69 – 72.
103. Медведенко С.В. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з громадськістю на прикладі Великобританії та Бельгії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 83. С. 135 – 142.
104. Медведенко С.В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Прикарпатський Юридичний вісник*. 2019. № 2 (27). С. 32–36
105. Медведенко С.В. Становлення взаємодії в галузі правоохоронної діяльності на території України у Х-XIX сторіччі. *"The scientific heritage"*. 2019. № 38. С.19 – 23.

106. Медведенко С.В. *Форми взаємодії громадськості в правоохоронній діяльності. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: Матеріали V Міжнародної науково-практичної інтернет конференції* (м. Одеса, 25 жовтня 2018 р.) Одеса, 2018. С 54-58.
107. Мельников В.В. Сутність і призначення контролю у сфері публічної влади. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2023. №.11. С. 89–92
108. Мех Ю.В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку. Проблеми охорони громадського порядку : зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу Харків: 2014. С. 52–58.
109. Миколаєць А. П. До визначення поняття та істотних ознак громадського контролю як форми взаємодії держави і громадськості. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6/2021. С. 139-141.
110. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; 2020. 134 с.
111. Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3-х т. К.: Генеза, 1997. Том 1. 1917-1925. 504 с.
112. Музичук О. М. Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 49-54.
113. Музичук О.М. Зарубіжний досвід участі громадян та громадських формувань в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями. *Право і безпека*. 2002. Вип. 2. С. 101–105.
114. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1. С. 41–48.
115. Наливайко Л., Савченко О. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.

116. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. №3. С. 47-55

117. Неугодніков А. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». № 4. 2019. 58-69. URL: <http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/issue/view/1>

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

119. Ніронка Ю. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. С. 67-71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr\\_2019\\_2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_2_13).

120. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. Людина і політика. 2004. №5. С. 17–24

121. Новіченко А.В. Оцінка діяльності поліції: зарубіжний досвід. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану: тези доп. учасників наук.-практ. конф.* Вінниця : ХНУВС, 2022. С. 146–148

122. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посібник / К. Б. Левченко та ін. Х. : Права людини, 2007. 264 с.

123. Панащенко В.В. Полкова старшина. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Polkova\\_starshyna](http://www.history.org.ua/?termin=Polkova_starshyna)

124. Пащинський О.С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. №11. С. 496–498

125. Передерій О.С., Кулачок-Тітова Л.В. Організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції

України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. № 22. С. 43-46

126. План заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 693-р: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2019-%D1%80#Text>

127. План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р

128. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

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

130. Поклад О.В. Громадський контроль за діяльністю поліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Запорізький національний університет. 2018. 22 с.

131. Положення Про Національну поліцію: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text>

132. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php><http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.20

133. Полтораков О. Ю. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>

134. Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7

лютого 2018 р. № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF#n10>

135. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до законів України "Про Національну поліцію" та "Про Дисциплінарний статут Національної поліції України" з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії режиму воєнного стану. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245224>

136. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.0. Дніпропетровськ, 2007. 469 с.

137. Припутень Д. С. Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 42–47

138. Про внесення змін до законів України "Про Національну поліцію" та "Про Дисциплінарний статут Національної поліції України" з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 року № 2123-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#Text>

139. Про громадський контроль: Проект Закону України в/о № 183 від 1.06.2008. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=9659&pf35401=18804>

140. Про громадський контроль: Проект Закону від 14.04.2014 № 4697. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG3MH00A?an=27>

141. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і допов.) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366

142. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

143. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 вересня 2001 року. *Офіційний сайт Центру політико-правових реформ*. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

144. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 19.11.1996. № 47. Ст. 256.

145. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 01.12.1992. № 48, Ст. 650.

146. *Про міліцію: Закон України 20 грудня 1990 року N 565-XII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

147. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

148. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

149. Про Поліцію: Закон Республіки Польща від 6 квітня 1990 року. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900300179>

150. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Законом України від 22 червня 2000 року № 1835-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст.338

151. *Путро О.І. Сотенна старшина*. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Sotenna\\_starshyna](http://www.history.org.ua/?termin=Sotenna_starshyna)

152. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. №14. С. 56–58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2010\\_14\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2010_14_18)

153. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] / П.М. Рабінович. Львів : Край, 2007. 192 с

154. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Київ: Атіка. 2001. 176 с
155. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: Міжнародний документ від 19.09.2001. URL: [https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110\\_European-Code-of-Police-Ethics\\_Ukrainian.pdf](https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf)
156. Репело В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної міграційної служби України. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 260 с.
157. Рогатіна, Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / ДУ "Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського". Одеса, 2011. 197 с.
158. Рубцов В.П., Перинська Н.І. Державне управління та державні установи: Навч. посіб.для дистанційного навчання / За ред. доктора соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. Київ: Університет «Україна», 2008. 440 с.
159. Савченко О.В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту : Юридичні науки. 2014. Вип. № 6-2, Т. 1. С. 44-46
160. Саміло Г.О. Теорія держави і права: навчальний посібник. Запоріжжя : Просвіта, 2010. 348 с.
161. Семенишин М.О., Бесчастний В.М., Вітвіцький С.С., Ткаченко Р.О. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України : науково-практичний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2020. 152 с.
162. Сердюк А. М. Щодо критеріїв ефективності діяльності поліції закордонних країн / *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3, Т. 2. С. 155–159

163. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с
164. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико- правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.
165. Сквірський І. О. Організаційні форми громадського контролю: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2013. Вип. 22. Ч. I. Том 2. С. 223–227
166. Сквірський І. О. Ще раз до питання про мету громадського контролю. *Наше право*. 2013. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp\\_2013\\_9\\_8.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2013_9_8.pdf).
167. Сквірський І.О. До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні / *Порівняльно-аналітичне право*. - №3-1.2013. С.261-263.
168. Сквірський І.О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення. *Форум права*. 2013. № 2. С. 502–507.
169. Сквірський І.О. Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2012. № 2. С. 122–125.
170. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. №2. С. 40–43
171. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 2-ге перер. і доп. Київ : Атіка, 2009. 640 с.
172. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text>
173. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. N 6. С. 188–194

174. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2018. 460 с
175. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.). Харків: Ун-т. внутр. справ, 2000. 462 с.
176. Ткаля О.В. Особливості форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024, №10. С. 324–327.
177. Торкайло Ю. С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства: дис...канд.юрид.наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2012. 219 с.
178. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня Мадрид», 2012. 196 с
179. Українська Держава (квітень - грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах, трьох частинах / Упоряд.: Р. Пиріг (керівник) та ін. К.: Темпора, 2015. Т.2. 436 с.
180. *Українська Центральна рада: Документи і матеріали. У 2 т. / Упорядн.: В. Ф. Верстюк (керівник), О. Д. Бойко, Ю. М. Гамрецький, Г. М. Михайличенко, А. П. Огінська, Т. С. Осташко, В. М. Устименко, Є. П. Шаталіна, О. Й. Щусь, Л. В. Яковлєва; Ред. кол.: В. А. Смолій (відп. ред.), В. Ф. Верстюк (заст. відп. ред.), Ю. М. Гамрецький, Б. В. Іваненко, Ю. Ю. Кондуфор, С. В. Кульчицький, Є. П. Шаталіна, О. Й. Щусь, Л. В. Яковлєва. НАН України. Інститут історії України. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. К.: Наук. думка, 1996. . Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. 590 с.*
181. Філіпенко Т. В. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю національної поліції. *Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III всеукр. наук.-практ.

конф., м. Кривий Ріг, 24 квіт. 2020 р. – Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2020. – С. 71–75.

182. Харченко Н. П. Види стратегічних правових актів: загальнотеоретичні аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. 2020. Вип. 87. С. 179–183.

183. Харченко Н. П. Стратегічні правові акти України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 242–246.

184. Цигульський С. Сустретов А. Правові акти як джерело вивчення історії грошового обігу. Науковий вісник Ізмаїльського державного гуманітарного університету. 2023, № 63, С. 99-105.

185. Шевченко С.І. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / ДДУВС. Дніпро, 2018. 211 с

186. Шевченко С.І. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з населенням. *Науковий вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*: зб. наук. праць. 2012. № 3. С. 145-153.

187. Шевченко С.І. Особливості взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. С. 123-128

188. Шевченко, Е. А. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 13. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-13-01-01>

189. Шевчук В. С. Зарубіжний досвід реалізації окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції і шляхи його впровадження в Україні. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. Ужгород, 2023. №6. С. 533-538

190. Шемелинець І. І., Позняк О. П. Співвідношення понять нагляду і контролю в трудовому законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського*

національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 36(1). С. 183–186.  
URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2016\\_36\(1\)\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_36(1)_42)

191. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2009. 199 с.

192. Шишкарьова О. Г. Зарубіжний досвід оцінювання ефективності поліцейської діяльності та можливості його запровадження в Україні. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. №5. С. 652-657

193. Юнін О. Громадський контроль за діяльністю поліції: міжнародна практика та досвід окремих зарубіжних держав. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. Спец. вип. № 2 (115). С. 25-31

194. Юнін О. Форми громадського контролю за діяльністю поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. Спеціальний випуск № 2 (121). С. 23-28

195. Юнін О.С. Адміністративно-правові основи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020 № 47 том 1. С. 171–174

196. Юнін О.С. Поняття громадського контролю над діяльністю Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №4 С. 200–204.

197. Юридична енциклопедія: Т. 2. Д - Й / Ред.: Ю.С. Шемшученко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1999. 741 с.: іл.

198. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / [укладач Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та н.]. К.: Видавництво Укранська енциклопедія імен М.П. Бажана. Т. 5 : ПС., 2003. 736 с.

199. Crimestoppers. Офіційний портал Crimestoppers: вебсайт. URL: <https://crimestoppersuk.org/giveinformation/whatwedowithyourinformation>

200. Lietuvos Respublikos policijos įstatymas 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII-2048. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111665/asr>
201. Metropolitan Police Crime Mapping. Офіційний портал Metropolitan Police: вебсайт. URL: <https://www.met.police.uk/>
202. Vashchilin, Roman. System of regulatory and legal acts that ensure public control over police activities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. №11. P. 76-80.

## ДОДАТКИ

### Додаток

#### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані  
основні наукові результати дисертації:*

1. Ващілін Р.В. Адміністративно-правовий аспект поняття громадського контролю за діяльністю поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. Том 2. С. 59-64.
2. Ващілін Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції в зарубіжних державах. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI сторіччі: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 17–18 лютого 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 40–43.
3. Ващілін Р.В. Принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. №4. С. 386–392.
4. Vashchilin, Roman. System of regulatory and legal acts that ensure public control over police activities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. №11. P. 19-24.
5. Ващілін Р.В. Класифікація принципів громадського контролю. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 14–15 червня 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 21–23.
6. Ващілін Р. В. Доцільність обмежень громадського контролю за діяльністю поліції під час воєнного стану. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали VIII Міжнар. наук.-

практ. конф. (м. Дніпро, 15 березня 2024 р.); у 2-х ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2024. С. 459-461.

7. Ващілін Р.В. Мета та завдання громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. №4. С. 205–211.

8. Ващілін Р. В. Стратегічні орієнтири вдосконалення системи правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали ХІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 21 березня 2025 р.); у 2-х ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2025. С.451–454.