

УДК 351.741:351.941(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.13>

СУЧАСНИЙ СТАН ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Денисенко К.В.,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права,
конституційного права
юридичного факультету
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0002-9637-1361*

Юрченко Л.С.,

*курсант 122 навчальної групи
юридичного факультету
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0009-0009-0368-6638*

Денисенко К.В., Юрченко Л.С. Сучасний стан громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України.

Стаття присвячена дослідженню стану громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Здійснено аналіз діючого національного законодавства та визначено недоліки правового регулювання, що ускладнює ефективне здійснення громадського контролю. Констатується, що наразі в Україні відсутній нормативно-правовий акт, де було б чітко врегульовано механізм здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, що в свою чергу ускладнює механізм такого контролю на практиці. Спроби парламентарів щодо прийняття відповідного окремого документу зазнали невдач, а сучасні виклики, зокрема введення воєнного стану, створюють нові перешкоди для здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Авторами обґрунтовано доцільність прийняття окремого нормативно-правового акту з питань здійснення громадського контролю за правоохоронними органами, а саме закону «Про громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів України», де визначено чіткі процедури, за допомогою яких суб'єкти громадянського суспільства могли б здійснювати контроль за діяльністю правоохоронців. Попри зазначене, в законі має бути окреслено механізм здійснення громадського контролю в умовах воєнного стану, а також джерела фінансування здійснення такої діяльності.

Сформовано пропозиції щодо створення незалежних агентств, які будуть здійснювати контроль за діяльністю правоохоронних органів, включаючи поліцію, прокуратуру та іншими органами, які здійснюють правоохоронну діяльність, з метою виявлення можливих зловживань, отримання ними неправомірної вигоди, порушення прав людини тощо. Агентства мають бути наділені компетенцією приймати та розглядати скарги громадян на дії правоохоронців, проводити розслідування у випадках зловживань або неналежного виконання ними службових обов'язків, розробляти рекомендації для покращення роботи правоохоронних органів, включаючи зміни в політиці, процедурах та навчанні персоналу.

Авторами констатується, що багато громадян не знають про свої права, а також можливості та механізми контролю за діяльністю правоохоронних органів. З огляду на зазначене, обґрунтовано доцільність проведення інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності населення у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронними органами.

Ключові слова: громадський контроль, правоохоронні органи, органи державної влади, національна безпека, захист прав людини, зброяна агресія, правоохоронна діяльність.

Denysenko K.V., Yurchenko L.S. the current state of public oversight over the activities of law enforcement agencies in Ukraine.

The article is devoted to the study of the state of public oversight over the activities of law enforcement agencies in Ukraine. The analysis of current national legislation is carried out, and deficiencies in legal regulation that hinder the effective implementation of public oversight are identified. It is stated that Ukraine currently lacks a normative legal act that clearly regulates the mechanism for exercising

public oversight over the activities of law enforcement agencies, which complicates the practical implementation of such oversight. Attempts by parliamentarians to adopt a separate document on the matter have failed, while contemporary challenges, including the introduction of martial law, create additional obstacles to the exercise of public oversight over law enforcement agencies in Ukraine.

The authors substantiate the necessity of adopting a separate normative legal act on public oversight of law enforcement agencies, specifically a law titled "On Public Oversight of the Activities of Law Enforcement Agencies of Ukraine", which would define clear procedures enabling civil society actors to monitor the activities of law enforcement officers. The authors emphasize that the proposed law should outline mechanisms for exercising public oversight under martial law conditions and identify funding sources for such activities.

Proposals are made to establish independent agencies tasked with overseeing the activities of law enforcement agencies, including the police, prosecution, and other bodies engaged in law enforcement. These agencies would aim to identify potential abuses, unlawful benefits, and human rights violations. They should be empowered to accept and review citizen complaints against law enforcement actions, investigate cases of misconduct or improper performance of duties, and develop recommendations for improving law enforcement practices, including changes to policies, procedures, and staff training.

The authors note that many citizens are unaware of their rights and the opportunities and mechanisms for overseeing law enforcement activities. In this regard, the importance of conducting information campaigns to raise public awareness about public oversight of law enforcement agencies is substantiated.

Key words: public oversight, law enforcement agencies, state authorities, national security, human rights protection, armed aggression, law enforcement activities.

Постановка проблеми. В сучасних умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України та загроз національній безпеці, глобалізаційних викликів і перетворень, порушення прав і свобод людини та громадянина в низці сфер суспільного життя, наявності корупційних факторів у діяльності органів публічної влади тощо неабиякого значення набуває інститут громадського контролю за діяльністю державних інституцій, зокрема правоохоронними органами. Незважаючи на існування загальних положень у законодавстві щодо громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, ці норми не забезпечують ефективності такого контролю, що особливо актуально в умовах воєнного стану та загроз національній безпеці. Зазначене вище створює ризик для прозорості та підзвітності правоохоронних органів, а також негативно позначається на формуванні України як правової та демократичної держави.

Мета дослідження полягає у дослідженні громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні на сучасному етапі державотворення та окреслення шляхів його удосконалення.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти обраної авторами проблематики були прямо чи опосередковано предметом дослідження на різних етапах розвитку науки таких вчених, як: Бабіков О.П., Василенко В.М., Денисюк С.Ф., Дорошенко В.А., Клочко А.М., Собина В.О. та ін. Водночас, питання щодо здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів потребують додаткового наукового осмислення саме на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу. Підкреслимо, що законодавець не розкриває сутність поняття «громадський контроль». В свою чергу Крупник А. громадський контроль розглядає як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [1, с. 3]. Л. Наливайко та А. Орешкова поняття «громадський контроль» розглядають як один із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів із боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [2, с. 51]. У розвинених демократичних державах громадський контроль традиційно виступає засобом контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Розглянемо вітчизняний досвід здійснення громадського контролю в діяльності деяких правоохоронних органів.

На сайті Служби безпеки України (далі – СБУ) зазначено, що в багатьох випадках контррозвідвальні заходи залишаються засекреченими для широкого загалу з міркувань безпеки та охорони

державної таємниці. Проте громадяни можуть брати участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад. Для звернень громадян в СБУ функціонує цілодобова «гаряча лінія», проводяться особисті прийоми керівників, діє чіткий порядок роботи із заявами та зверненнями, доступу до публічної інформації. Окрім того, громадські об'єднання можуть здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, проводити громадську експертизу проєктів законів, рішень, програм та представляти свої висновки і пропозиції [3]. Поряд з цим, в Законі України «Про Службу безпеки України» відсутні конкретні положення, де закріплено механізм здійснення громадського контролю за діяльністю зазначеного правоохоронного органу.

У статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що поліція здійснює свою діяльність на основі відкритості та прозорості. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Попри зазначене, 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. [4]. Обов'язок Національної поліції України інформувати про свою діяльність відповідні державні інституції сприяє зміцненню довіри суспільства до вказаного правоохоронного органу та підвищенню ефективної його діяльності.

Доцільно наголосити, що в 2022 р. Закон України «Про Національну поліцію» було доповнено статтею 90-1, де зазначено, що під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86–88 та 90 цього Закону, не здійснюється [4]. Такі зміни до законодавства можуть призвести до призупинення громадського контролю, відповідно притягнення поліції до відповідальності фактично зводяться нанівець. Це може призвести до потенційних зловживань владою, оскільки в той час, коли їхні повноваження розширюються, перевірок поведінки поліції стає менше. Хоча держава несе відповідальність за забезпечення безпеки під час воєнного стану, відсутність нагляду може призвести до дій, які порушують права людини, підриваючи самі правові принципи, які поліція має підтримувати.

Одним із засобів вирішення окресленої вище проблематики є проєкт «Безпековий діалог», який спрямований на взаємодію між представниками правоохоронних органів та суб'єктів громадянського суспільства задля вирішення актуальних безпекових питань. За словами Сергія Ілюка з Експертного центру з прав людини, громадський контроль є важливим для сприяння ефективній комунікації між владою та громадським сектором, особливо у складні часи, такі як триваючий конфлікт в Україні. Ця ініціатива демонструє, що громадський контроль полягає не лише у відстеженні правоохоронних органів на наявність можливих помилок, а й у налагодженні конструктивного діалогу, який вирішує проблеми громади та посилює заходи безпеки [7].

У Законі України «Про національну безпеку» окреслено основні принципи, які визначають участь громадян у здійсненні своїх громадянських прав. Відповідно до вказаного нормативно-правового акту, громадяни можуть здійснювати громадський контроль різними шляхами: через громадські об'єднання, через депутатів місцевих рад або навіть особисто, безпосередньо звернувшись до Уповноваженого з прав людини [5]. Однак, попри наявність цих положень в національному законодавстві відсутній нормативно-правовий акт, яким врегульовано питання щодо здійснення громадського контролю, що, у свою чергу, ускладнює ефективне впровадження такого контролю. Відсутність чіткого нормативного опису процедур такої діяльності як наслідок унеможлиблює здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

В Україні було здійснено чимало спроб законодавчого врегулювання механізму громадського контролю: – 14.04.2014 р. Сергій Тігіпко вніс законопроєкт «Про громадський контроль», 27.11.2014 р. законопроєкт було відкликано; 13.05.2015 р. Наталія Королевська внесла законопроєкт з аналогічною назвою, 01.11.2016 р. знято з розгляду; 30.04.2021 р. Галина Третякова внесла законопроєкт «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» [6]. Вказані законопроєкти не отримали підтримки серед парламентарів через економічні, політичні та інші причини, а також відсутністю механізмів реалізації громадського контролю в системі правоохоронних органів.

У зв'язку із введенням в Україні режиму воєнного стану тимчасово, на період його дії, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно обмеження конституційних прав під час дії воєнного стану є правовою необхідністю, спрямованою на забезпечення

національної безпеки та громадського порядку в надзвичайних обставинах. Хоча держава зберігає повноваження накладати ці обмеження. Важливо, щоб такі дії залишалися в межах Конституції України та міжнародного права. Баланс між забезпеченням безпеки та дотриманням прав людини є питанням делікатним. Постійний контроль і громадський нагляд є важливими для встановлених ситуацією вимог, і що фундаментальні права осіб дотримуються якнайбільше в цей особливий період.

Отже, як бачимо, що сьогодні ми стикаємося з численними викликами, серед яких не лише проблеми глобалізаційного характеру, але й агресія з боку росії, що суттєво ускладнює наші зусилля у напрямку вдосконалення здійснення громадського нагляду за правоохоронними органами. На нашу думку, ці труднощі можна подолати шляхом створення альтернативної системи контролю, яка буде адаптована до умов особливого періоду. Така система зможе забезпечити прозорість та ефективність діяльності правоохоронних органів, навіть у складних умовах.

Примітно, що країнами ЄС та США запроваджено різноманітні форми цивільного контролю, проте, їм притаманні і загальні риси. Зокрема, здійснення контрольних функцій за розвідувальними органами США до яких входять ЦРУ, ФБР АНБ та інші, загалом 15 органів) покладається на парламентські комітети та здійснюється у наступних сферах – розгляду проєкту бюджету розвідувального співтовариства та контроль за витрачанням коштів, розробка законодавства у сфері розвідувальної діяльності, контроль за проведенням таємних операцій, затвердження поданих президентом кандидатур на посади директора і першого заступника директора ЦРУ, а також керівників військової розвідки, підготовка доповідей для відповідних палат Конгресу з окремих проблем, у вирішенні яких розвідка відіграла істотну роль [8]. Як бачимо, що попри те, що конкретні механізми відрізняються, спільним в цих систем є визнання того, що ефективний громадський контроль над правоохоронними органами вимагає багаторівневого підходу із залученням законодавчої влади, незалежних органів і самої громадськості.

Аналогічними заходами здійснюється парламентський контроль Комітетом у справах розвідки та безпеки Великої Британії, що утворюється з членів Палати громад та Палати лордів за діяльністю Служби безпеки (MI-5), Центру урядового зв'язку, Таємної розвідувальної служби (MI-6), Об'єднаним розвідувальним комітетом та Секретаріатом національної безпеки, військовою розвідкою Міністерства оборони та Управлінням з питань безпеки та боротьби з тероризмом Міністерства внутрішніх справ [8]. Відтак, досвід Великої Британії показує важливість надійного парламентського нагляду для підтримки чесності та підзвітності розвідувальних служб і органів безпеки. Запроваджуючи подібні заходи в Україні, як-от створення спеціального наглядового органу з чіткими повноваженнями та обов'язками, наша держава може підвищити довіру суспільства до правоохоронних органів і забезпечити прозоре виконання заходів безпеки.

В США існує багато форм цивільного контролю. Одна з найпоширеніших класифікацій визначається чотирирівневою системою: *Перший клас*. Рецензійні агентства мають найбільшу свободу дій. Неслужбові співробітники, виконують такі завдання, як отримання скарг, попереднє встановлення фактів, перегляд звітів про розслідування та рекомендації щодо дисциплінарних процедур. Це найпоширеніший вид цивільної перевірки в 50 найбільших містах країни. *Другий клас*. Цивільні комісії другого класу є менш автономними, ніж структури першого класу. Офіцери поліції відповідають за розслідування скарг громадян. Цивільні особи або комітет, до складу якого входить певний відсоток цивільних осіб, переглядають звіти поліцейських, а потім надають рекомендовані результати правоохоронним органам. *Третій клас*. Співробітники відділу поліції розслідують і розглядають скарги громадян. Після цього відділ внутрішніх справ департаменту повідомляє співробітнику департаменту поліції рекомендовані дії щодо скарги. До складу апеляційної комісії, яка розглядає скарги на рішення органів внутрішніх справ, можуть бути включені цивільні особи. Потім апеляційна рада може надати альтернативні рекомендації посадовцю департаменту. *Четвертий клас*. Аудитори третьої сторони несуть відповідальність за аналіз політики розгляду скарг у поліцейських департаментах і надання запропонованих змін до цих процедур.

Але з усім цим є недолік в окресленій системі. Наприклад, цивільному нагляду можуть заважати недостатнє фінансування та кадрове забезпечення, а також обмежені повноваження. Крім того, розслідування часто затягуються через відсутність готовності поліцейських співпрацювати з громадянами. Більшість цивільних ревізійних комісій не мають повноважень накладати покарання на поліцейських, вони просто рекомендують дисциплінарні заходи для поліцейських [9].

На основі проведеного вище аналізу вітчизняної нормативно-правової бази та досвіду деяких зарубіжних країн в окресленій сфері, вважаємо за необхідне сформулювати пропозиції щодо здійснення громадського нагляду за діяльністю правоохоронними органами в Україні.

1. Прийняття окремого нормативно-правового акту з питань здійснення громадського контролю за правоохоронними органами. Одним із можливих механізмів удосконалення громадського контролю за діяльністю правоохоронними органами є прийняття закону «Про громадський контроль за

діяльністю правоохоронних органів України», де визначено чіткі процедури, за допомогою яких суб'єкти громадянського суспільства могли б здійснювати контроль за діяльністю правоохоронців. Попри зазначене, в законі має бути окреслено механізм здійснення громадського контролю в умовах воєнного стану, а також джерела фінансування здійснення такої діяльності.

2. Незалежні агентства. Аналізуючи американський досвід, вбачаємо за доцільне створення спеціальних незалежних агентств, що складатимуться з представників громадськості. До компетенції агентств доцільно віднести здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів, включаючи поліцію, прокуратуру та інших органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, з метою виявлення можливих ними зловживань, отримання неправомірної вигоди, порушення прав людини тощо, приймати та розглядати скарги громадян на дії правоохоронців, проводити розслідування у випадках зловживань або неналежного виконання службових обов'язків, розробляти рекомендації для покращення роботи правоохоронних органів, включаючи зміни в політиці, процедурах та навчанні персоналу. Регулярно публікувати звіти про свою діяльність, результати моніторингу та рекомендації для суспільства та уряду. Агентства мають забезпечити надійний захист і підтримку осіб, які повідомляють про неправомірні дії в правоохоронних органах. Важливо створити анонімні канали для подачі скарг, а також гарантувати, що свідки не зазнають переслідувань чи дискримінації.

3. Онлайн-платформа. На основі діяльності зазначених вище агентств, пропонуємо розробити онлайн-платформу, яка дозволить громадянам та юридичним особам зручно подавати заяви. Ці заяви будуть розглядатися агентством, яке потім передаватиме свої рекомендації до відповідних правоохоронних органів. Також платформа повинна забезпечувати публікацію звітів правоохоронців про їхню роботу та надання висновків щодо скарг та подальших дій. Впровадження платформи видається доцільним через застосунок Дія з лозунгом «Контроль за діяльністю правоохоронних органів – це справа кожного громадянина!».

4. Освіта населення. Практика показує, що багато громадян не знають про свої права, а також можливості та механізми контролю за діяльністю правоохоронних органів. Тому необхідно проводити інформаційні кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності населення у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронними органами.

Висновки. Отже, можемо констатувати, що наразі в Україні відсутній нормативно-правовий акт, де було б чітко врегульовано механізм здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, що в свою чергу ускладнює механізм такого контролю на практиці. Спроби парламентарів щодо прийняття відповідного окремого документу зазнали невдач, а сучасні виклики, зокрема введення воєнного стану, створюють нові перешкоди.

Вбачаємо за необхідне створення незалежних агенцій, до складу яких увійдуть представники громадськості. Це забезпечить більш ефективний підхід до розгляду скарг та моніторингу діяльності правоохоронних органів, що сприятиме формуванню довіри з боку суспільства. Розробка онлайн-платформи для подання громадянами скарг і доступу до звітів правоохоронних органів підвищить прозорість процесів та залучення громадян до контролю. Така платформа могла б покращити громадський нагляд і забезпечити своєчасне реагування на проблеми. Підвищення знань громадян про їхні права громадського контролю є надзвичайно важливими. Проведення освітніх кампаній дозволить людям активно брати участь у моніторингу діяльності правоохоронних органів.

Вирішуючи ці проблеми та впроваджуючи запропоновані рекомендації, Україна має можливість зміцнити свою демократію, підвищити довіру суспільства до правоохоронних органів і забезпечити захист прав громадян навіть у надзвичайних ситуаціях, таких як агресія з боку росії. Створення надійної системи громадського контролю є важливою передумовою для підзвітності та прозорості в діяльності правоохоронців, що сприятиме верховенству права та захисту прав людини в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. С. 1–10.
2. Наливайко Л., Орешкова А. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47–55.
3. Демократичний контроль. Сайт Служби безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua/demokratychnyi-kontrol> (дата звернення: 07.01.2025).
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 16.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 07.01.2025).

5. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII . Дата оновлення: 09.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 07.01.2025).
6. Громадський контроль за органами державної влади. *Офіційний сайт УкрДем*. URL: <https://ukrdem.org/control> (дата звернення: 07.01.2025).
7. Громадський контроль в умовах воєнного стану. URL: <https://www.prostir.ua/?blogs=hromadskyj-kontrol-v-umovah-vojennoho-stanu> (дата звернення: 07.01.2025).
8. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів. Зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. URL: <https://resonance.ua/gromadskiy-kontrol-za-diyalnistyu-p/> (дата звернення: 07.01.2025).
9. Chapter 4. *U.S. Commission on Civil Rights*. URL: <https://www.usccr.gov/files/pubs/guard/ch4.htm> (дата звернення: 07.01.2025).