



МІЖРЕГІОНАЛЬНА
КАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

О. Д. Терещук

Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні

Теорія і практика

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



О. Д. Терещук

**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ
ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ
В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Монографія

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2016

УДК 351.74:323.21](477)

Т35

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 12 від 01.12.16)*

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

Терещук О. Д.

Т35 Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія / О. Д. Терещук. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2016. — 460 с. — Бібліогр.: с. 425–459.

ISBN 978-617-02-0284-0

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

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

УДК 351.74:323.21](477)

ISBN 978-617-02-0284-0

- © О. Д. Терещук, 2016
- © Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2016
- © ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2016

ЗМІСТ

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

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

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

ПЕРЕДМОВА

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

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

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

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

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

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

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

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

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

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

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

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

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

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

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

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

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

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