

*Naukovyi visnyk*, 15, 7. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-u-galuzi-ohoroni-atmosfernogo-povitrya> [in Ukrainian].

9. Boichenko, S. V. (2017). *Transportna ekolohiia: navchalnyi posibnyk*. [Transport ecology: a textbook]. K.: NAU [in Ukrainian].

10. Derzhavni sanitarni pravyla okhorony atmosfernoho povitria naselenykh mist (vid zabrudnennia khimichnymy ta biolohichnymy rehovynamy). (1997). [State sanitary rules of protection of atmospheric air of the inhabited places (from pollution by chemical and biological substances)]. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 09.07.97 № 201. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201282-97#Text> [in Ukrainian].

11. Pro zatverdzhennia Poriadku pohodzhennia i vydachi dozvoliv na provadzhennia diialnosti, poviazanoi iz shtuchnymy zminamy stanu atmosfery ta atmosferykh yavyshev u hospodarskykh tsiliakh. (2002). [On approval of the Procedure for approval and issuance of permits for activities related to artificial changes in the state of the atmosphere and atmospheric phenomena for economic purposes: approved]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 bereznia 2002 r. № 301. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2002-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia derzhavnoho obliku v haluzi okhorony atmosfernoho povitria. (2001). [About the statement of the Order of conducting the state accounting in the field of protection of atmospheric air: approved]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 hrudnia 2001 r. № 1655. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655-2001-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Prohrama intehratsii Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu. [Program of Ukraine's integration into the European Union]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.12.2019

УДК 342.98(477)

**Василенко Віктор,**  
заступник декана факультету № 5  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, узагальнено зарубіжний досвід діяльності поліцейських органів та окремі аспекти їх взаємодії із громадськістю. Висвітлено зарубіжні моделі організації та забезпечення ефективного громадського контролю за діяльністю поліцейських органів. Виокремлено найбільш позитивний зарубіжний досвід та виділено можливі шляхи його імплементації в межах сучасних національних правових реалій.

**Ключові слова:** громадський контроль, зарубіжний досвід, громадський контроль поліції, діяльність поліції зарубіжних країн.

### Vasylenko V. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF EXERCISING PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF POLICE DIVISIONS AND POSSIBILITIES OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

The author of the article based on the analysis of scientific views of scholars, has summarized international experience of police agencies and certain aspects of their interaction with the public. Foreign models of organization and ensuring effective public control over the activities of police agencies have been highlighted. The most positive international experience has been singled out and possible ways of its implementation within the limits of modern national legal realities have been distinguished.

**Key words:** public control, international experience, police public control, police activities of foreign countries.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах розвитку суспільства особливого значення набувають інститути громадського контролю за діяльністю органів державної влади, у тому числі поліції. При цьому перебування території нашої країни у складі Радянського союзу досить довгий час впливало на національне розуміння механізму взаємодії соціуму та правоохоронного сектору. У 2015 році приймається Закон України «Про Національну поліцію», що ознаменував створення нового органу – Національної поліції України, який увібрав в себе найбільш позитивні напрацювання в галузі розбудови сервісної моделі поліцейської діяльності. Цим же Законом було сформовано правові засади громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Разом із цим, поглиблення міжнародного партнерства, а також недосконалість багатьох процедурних моментів роботи української поліції, вимагає дослідження зарубіжного досвіду з різних питань її роботи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зарубіжний досвід взаємодії поліцейських органів із органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та безпосередньо громадянами неодноразово ставав предметом дослідження великого кола науковців, зокрема: В.М. Анісімова, К.Л. Бугайчука, О.В. Волошина, В.А. Гузя, А.В. Жбанчика, Н.П. Матюхіна, Є.А. Попова, Я.С. Посохова, І.О. Святокума та інших. Проте, безпосередньо зарубіжні моделі громадського контролю за діяльністю поліції на сьогоднішній день є малоосвітленою та практично недослідженою проблемою.

**Випуск 7. Спецвипуск. 2019**

**Мета статті** полягає у тому, щоб узагальнити зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції та опрацювати можливості його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Багатьма позитивними моментами характеризується досвід Сполучених Штатів Америки (далі – США) в питаннях організації та забезпечення громадського контролю за діяльністю поліції. Так, фундаментом для здійснення ефективного громадського контролю в цій країні виступає повна доступність громадських організацій та звичайних громадян до всіх публічних державних документів. Більшість офіційних актів та документів, у тому числі в сфері поліцейської діяльності публікується в електронному вигляді. Основи правового механізму доступу до всієї інформації в США становить Закон «Про свободу інформації», що забезпечує громадським інституціям та небайдужим громадянам вищий ступінь доступу до інформації про діяльність як урядових структур США, так і локальних, зокрема поліцейських департаментів [1, с. 21]. Крім цього, поліція США створена і працює в інтересах суспільства, зокрема, конкретної громади, яка, власне, і наймає персонал поліцейського департаменту на службу, а також контролює і оцінює його діяльність. У демократичному суспільстві, яким є США, «тиск» на поліцію, з погляду підвищення ефективності роботи, робить не влада або вища поліцейська структура, а населення. Тому єдиний результат, до досягнення якого прагне кожне поліцейське агентство – як невеликого містечка, так і мегаполісу – це задоволення населення, платника податків повсякденною роботою поліції. Як наслідок, поліція сприймається громадськістю як інститут, що приділяє суттєву увагу вирішенню неполіцейських проблем, тобто превенції правопорушень і усуненню низки деструктивних чинників, що поглиблюють у соціумі почуття страху (вулична проституція, агресивно же братство, засмічення громадських місць, галаслива поведінка, графіті) [2, с. 84].

Досвід громадського контролю поліції Канади характеризується досить глибоким історичним шляхом становлення та розвитку. Його фундамент було закладено наприкінці 1960-х - на початку 1970-х років. Зокрема, було розроблено та впроваджено державну політику, яка спрямовувалась на залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами публічної адміністрації на центральному рівні та на рівні муніципалітетів і громад. Муніципалітети мали розробити програми широкої участі населення в їх діяльності. Громадський контроль розглядався як додаткове джерело інформації та інформування, що надало змогу підвищити ефективність діяльності органів публічної адміністрації та результативність рішень, що ними приймалися. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дало змогу підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. У цьому зв'язку провінційні органи влади, яким підпорядковані канадські муніципалітети, зобов'язали останніх використовувати участь громадськості як необхідний складник усіх планів розвитку, що ними розроблялися та впроваджувалися. Впродовж 1960 – 1970-х років федеральний уряд Канади активно сприяв процесам розвитку демократії та широкому залученню громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування через надання грантів як цим органам, так і громадським об'єднанням, які займалися питаннями розвитку громад. Процеси відкритості влади у той час у Канаді знайшли свій розвиток на центральному рівні управління, що може слугувати прикладом для багатьох країн, а саме: вільний доступ громадян на засідання канадського Парламенту та змога здійснювати громадську експертизу законопроектів, що там розглядаються. Значні зрушення відбулись і у сфері бюджету, але дещо пізніше. На сьогоднішній день, органам державної влади Канади належить основна роль в організації процесу залучення громадськості до спільної роботи, в розвитку інноваційних шляхів співпраці влади з населенням для вирішення питань суспільного розвитку. У сучасній практиці управління стає дедалі більше різних проблемних питань, до розв'язання яких залучається громадськість. Це допомагає владі краще зрозуміти потреби населення, побачити саму проблему з позиції громадськості і знайти взаємовигідне, всебічно продумане рішення з урахуванням громадської думки. В свою чергу, населення має змогу брати участь у процесі прийняття рішень із життєво важливих для нього питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов'язані з ними труднощі у роботі владних структур, а також через свою участь контролювати їх діяльність [3, с. 204].

Важливим та необхідним для оцінки є досвід Великої Британії. Поліція цієї держави відрізняється високим рівнем децентралізації та значним ступенем залученням громадськості до управління нею. На сьогодні існує декілька відмінних правових режимів функціонування поліції, окремі для Англії та Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії. Так, базовим нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність поліції в Англії та Уельсі є Акт про поліцію 1996 року. Відповідно до нього, Англія та Уельс розділені на декілька територій, на кожній з яких функціонує окрема територіальна поліцейська служба. Загальне керівництво останньою здійснює комісар з питань поліції та злочинності. Комісари обираються прямим голосуванням жителів відповідної території на чотирирічний строк. З метою забезпечення публічного нагляду за діяльністю комісара, а також сприяння ефективному виконанню ним своїх завдань функціонують комісії з питань поліції та злочинності, що утворюються органами місцевого самоврядування, розташованих на території, на якій діє відповідна поліцейська служба. До повноважень комісії, зокрема, відноситься розгляд проекту плану поліцейської діяльності та протидії злочинності і внесення пропозицій до нього (при цьому, погодження даного плану комісаром з комісією є, відповідно до законодавства, обов'язковим). Комісії також збираються для розгляду та оцінки щорічного звіту комісара, який він зобов'язаний їм надсилати. Під час даних зборів комісар особисто представляє звіт та відповідає на питання членів комісії. До повноважень комісії належить здійснення нагляду за діяльністю комісара, надання рекомендацій щодо її удосконалення. Всі висновки та рекомендації комісії щодо діяльності комісара підлягають публікації, а їх копії надсилаються органам місцевого самоврядування, розташованим в межах діяльності відповідної поліцейської служби [4, с. 14 – 16].

В європейських країнах (Німеччина / Швейцарія) контроль за діяльністю поліції та забезпеченням

внутрішньої безпеки, в основному, реалізується за допомогою централізованої моделі з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ. Контроль за самими поліцейськими здійснюється за рахунок великої розгалуженості системи. Найважливішими вимогами, що пред'являються до демократичного парламентського контролю за розвідувальними службами, є наступні: правова основа (судовий фундамент під акції спецслужб і їх законодавче обмеження); парламентські механізми (комісії та інші органи, що володіють достатніми повноваженнями, щоб впливати на діяльність спецслужб); інтерес суспільства, що забезпечує публікацію матеріалів про діяльність спецслужб у засобах масової інформації; готовність урядів і керівників спецслужб до того, щоб постачати контролюючі органи важливою інформацією. При цьому люди, що працюють з цією інформацією, повинні відповідати всім вимогам, що пред'являються державною службою до осіб, які допускаються до роботи з секретними матеріалами. Ефективність громадського контролю за діяльністю спецслужб в чималому ступені залежить також від рівня кваліфікації членів парламентських контрольних комісій. Лише в тому випадку, якщо вони добре знають, про що слід питати, вони зможуть задати правильні питання і зробити з отриманих відповідей відповідні висновки [5].

Взяти до уваги також потрібно зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю поліції окремих пострадянських країн, наприклад, Республіки Казахстан. Правову основу громадського контролю в цій державі становить Закон Республіки Казахстан «Про органи внутрішніх справ» від 23.04.2014 №199-V де в статті 13 вказано, що з метою підвищення довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ здійснюється взаємодія з інститутами громадянського суспільства та застосовується система громадського контролю. Для здійснення громадського контролю утворюються громадські спостережні комісії та Громадські ради. Останні є консультативно-дорадчими, наглядовими органами, утвореними міністерствами, органами, безпосередньо підлеглими і підвітними Президенту Республіки Казахстан, органами місцевого державного управління, суб'єктами квазідержавного сектора з питань їх компетенції. Завданнями громадських рад є: 1) представництво інтересів громадянського суспільства і врахування думки громадськості при обговоренні та прийнятті рішень на республіканському та місцевому рівнях; 2) розвиток взаємодії центральних виконавчих органів і органів місцевого державного управління і самоврядування, а також суб'єктів квазідержавного сектора з громадянським суспільством; 3) організація громадського контролю та забезпечення прозорості діяльності центральних виконавчих органів і органів місцевого державного управління і самоврядування, а також суб'єктів квазідержавного сектору [6].

Окрім того, Міністерством внутрішніх справ Республіки Казахстан та його територіальними органами створюються інші консультативно-дорадчі органи з метою: сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні прозорості їх діяльності; розгляду звернень фізичних та юридичних осіб на дії співробітників органів внутрішніх справ, які порушують норми службової етики тощо [6; 7].

Звернути увагу також варто на досвід організації та забезпечення проведення громадського контролю за роботою поліції в Російській Федерації (далі – РФ). Відповідно до положень Федерального закону «Про поліцію» від 07.02.2011 №3-ФЗ громадяни Російської Федерації та громадські об'єднання здійснюють громадський контроль за діяльністю поліції. Крім того, громадський контроль за діяльністю поліції здійснюють Громадською палатою Російської Федерації, громадськими спостережними комісіями та громадськими радами, що формуються при МВС Росії і його територіальних органах. Контроль громадських спостережних комісій та їх членів за діяльністю поліції має на меті перевірку забезпечення прав громадян в місцях їх примусового утримання. Крім того, при МВС Росії і його територіальних органах передбачено створення громадських рад, покликаних забезпечити узгодження суспільно значимих інтересів громадян Російської Федерації, федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, правозахисних, релігійних та інших організацій, в тому числі професійних об'єднань підприємців, для вирішення найбільш важливих питань діяльності поліції [8].

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз дозволив узагальнити особливості зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції, на прикладі Сполучених Штатів Америки, Канади, Великої Британії, Німеччини, Швейцарії, Республіки Казахстан та Російської Федерації. Варто наголосити, що практично в кожній з представлених країн існує власний, особливий механізм здійснення громадського контролю. Зокрема, на території одних держав поліція перебуває у прямій залежності від місцевої влади. В інших створюються спеціальні комісійні органи місцевого самоврядування, ключовою ціллю яких є моніторинг діяльності поліції та стану дотримання її працівниками прав та свобод людини і таке інше. Кожен досвід має свої позитивні та негативні моменти, але не може бути «сліпо» імплементований у національну правову систему, так як наша держава відрізняється власною нормативно-правовою базою та організаційними засадами забезпечення роботи правоохоронних відомств. Через це, зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції варто використовувати комплексно, беручи найкраще у кожній державі окремо, зокрема, з наступного кола питань:

1) необхідним є поглиблення залежності діяльності територіальних органів поліції від органів місцевого самоврядування. Такий підхід забезпечить відповідність роботи поліцейських інтересам населенню конкретної територіальної одиниці;

2) на рівні органів місцевого самоврядування доцільно забезпечити формування спеціальних колегіальних органів (комісій або рад), діяльність яких буде спрямовано на аналіз поліцейської діяльності, визначення прорахунків роботи органів Національної поліції та забезпечення інформування відповідних керівників з метою

корегування напрямів їх діяльності;

3) на законодавчому рівні необхідно закріпити вимогу щодо врахування думки населення відповідної території, в межах якої працює орган поліції при плануванні діяльності останнього.

Переїняття зарубіжного досвіду саме в подібному ракурсі, на наш погляд, дозволить не просто удосконалити здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, але й суттєво розширити його, а також підвищити результативність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гула С. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах. *Юридична Україна*. 2014. №1. С. 20–24.
2. Наливайко Л., Орешкова А. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та Національної поліції України: теоретико-правовий аспект. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. Т. 3. Вип. 6. С. 81–86.
3. Ткаченко Р.О. Міжнародний досвід громадського контролю за діяльністю органів поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 4. Том 2. С.201-206.
4. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, В.А.Гузь, І.О.Святокум, В.В.Чумак. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ. 2015. 44 с.
5. Раевский П.А., Пархоменко С.А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира / *Информационно-справочные материалы // Комитет гражданских инициатив. Фонд ИНДЕМ* URL: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf>
6. Об органах внутренних дел Республики Казахстан: закон от 23.04.2014 №1999-V. *Официальный веб-портал законодательства Республики Казахстан*. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31538985#pos=448;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985#pos=448;-16).
7. Об общественных советах: закон от 02.11.2015 №383-V // *Официальный веб-портал законодательства Республики Казахстан*. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36800092#pos=82;-39](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092#pos=82;-39).
8. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ // *Официальный веб-портал законодательства Российской Федерации «Консультант Плюс»*. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/30d69a5f02dbc3803e311488adfb5e2562169aa0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/30d69a5f02dbc3803e311488adfb5e2562169aa0/).

#### REFERENCES:

1. Hula, S. (2014). Zdiisnennia hromadskoho kontroliu u zarubizhnykh krainakh. [Implementation of public control in foreign countries]. *Yurydychna Ukraina*, 1, 20–24 [in Ukrainian].
2. Nalyvaiko, L., & Orieshkova, A. (2016). Vzaiemodiia instytutiv hromadianskoho suspilstva ta Natsionalnoi politsii Ukrainy: teoretyko-pravovyi aspekt. [Interaction of civil society institutions and the National Police of Ukraine: theoretical and legal aspect]. *Evropsky politicky a pravni diskurz*, 6, 81–86 [in Ukrainian].
3. Tkachenko, R.O. (2018). Mizhnarodnyi dosvid hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv politsii. [International experience of public control over the activities of police bodies]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 4, 201–206 [in Ukrainian].
4. Buhachuk, K.L., & Huz, V.A., & Sviatokum, I.O., Chumak, V.V. (2015). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii vzaiemodii politsii z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia v konteksti detsentralizatsii derzhavnoi vlady : nauk.-metod. rek. [Foreign experience in organizing the interaction of the police with local governments in the context of decentralization of state power: scientific method. rivers]. Kharkiv : Khark. nats. un-t. внутр. справ [in Ukrainian].
5. Raevskiy, P.A., & Parkhomenko S.A. Orhanyzatsiya pravookhranytelnoi systemy v nekotorykh federatyvnykh stranakh myra. [Organization of the law enforcement system in some federal countries of the world]. Komitet hrazhdanskykh ynytsyatyv. Fond YNDEM. Retrieved from: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf> [in Russian].
6. Ob orhanakh vnutrennykh del Respublyky Kazakhstan. (2014, April 23). [On the internal affairs bodies of the Republic of Kazakhstan]. *Zakon №1999-V. Ofytsyalnyi veb-portal zakonodatelstva Respublyky Kazakhstan*. Retrieved from: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31538985#pos=448;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985#pos=448;-16). [in Russian].
7. Ob obshchestvennykh sovetakh. (2015, November 02). [On public councils]. *Zakon №383-V. Ofytsyalnyi veb-portal zakonodatelstva Respublyky Kazakhstan*. Retrieved from: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36800092#pos=82;-39](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092#pos=82;-39). [in Russian].
8. O polytsyy. (2011, February 07). [On the Police]. *Federalnyi zakon №3-FZ. Ofytsyalnyi veb-portal zakonodatelstva Rossiyskoi Federatsyy «Konsultant Plus»*. Retrieved from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/30d69a5f02dbc3803e311488adfb5e2562169aa0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/30d69a5f02dbc3803e311488adfb5e2562169aa0) [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 22.12.2019