ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

ПОДОРОЖНІЙ Артем Юрійович - доцент кафедри правового забезпечення підприємницької діяльності та фінансової безпеки ННІ №5 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6649-8978
ПУЗАНОВА Тетяна Анатоліївна - провідний науковий співробітник секретаріату Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-6658-6054
УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.80

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів зарубіжних вчених, розкрито особливості здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів у США, Великобританії та Польщі. Констатовано, що ефективне функціонування правоохоронних органів у демократичній державі неможливе без належного рівня відкритості, підзвітності та взаємодії поліції з суспільством.

Ключові слова: зарубіжний досвід, громадський контроль, громадськість, правоохоронні органи, поліція.

Постановка проблеми

У сучасних умовах розвитку демократичної держави особливого значення набуває забезпечення відкритості, підзвітності та законності діяльності правоохоронних органів. Поліція, як один із ключових інститутів державної влади, виконує важливу функцію із забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод людини та громадянина, тому ефективність її діяльності значною мірою залежить від рівня довіри суспільства. Одним із важливих механізмів забезпечення такої довіри є громадський контроль за діяльністю поліції, який сприяє підвищенню прозорості роботи правоохоронних органів, попередженню зловживань владою та зміцненню принципів демократії і верховенства права. Для України питання здійснення громадського контролю за діяльністю поліції є особливо актуальним у контексті реформування правоохоронної системи, утвердження європейських демократичних цінностей та необхідності приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів. Попри здійснення низки реформ у сфері правоохоронної діяльності, проблема ефективної взаємодії поліції та суспільства залишається недостатньо вирішеною. У зв'язку з цим виникає потреба у пошуку нових підходів до вдосконалення механізмів громадського контролю. Важливого значення у цьому процесі набуває вивчення зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні питання, присвячені проблематиці здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, у своїх наукових працях розглядали: В.П. Бех, С.Ф. Денисюк, О.М. Білик, Р.В. Ігонін, П.І. Каблак, М.В. Менджул, О.В. Романенко, І.Ю. Свистун, Я.В. Чистоколяний та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, та з огляду на сучасні виклики та загрози, на сьогоднішній день особливої актуальності набуває проблематика вивчення зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб узагальнити зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю поліції та опрацювати можливості його запровадження в Україні. Досягнення вказаної мети передбачає необхідність вирішення наступних завдань: здійснити аналіз досвіду окремих зарубіжних країн щодо здійснення громадського контролю за діяльністю поліції; виділити найбільш важливі специфічні властивості цього досвіду; опрацювати можливості його використання в Україні.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна визначається тим, що у статті дістав подальшого опрацювання науковий підхід щодо обґрунтування можливостей використання позитивного зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Виклад основного матеріалу

Почати наукове дослідження найбільш доцільно із досвіду Сполучених Штатів Америки. Багато міст у США використовують органи цивільного нагляду за поліцією для проведення незалежних, неупереджених розслідувань скарг цивільних осіб, поданих на правоохоронні органи [1]. Важливо відмітити, що у США органи цивільного контролю часто створюються як реакція на резонансний інцидент, який спонукає громадськість очікувати рішучих дій від місцевої влади та керівництва поліції. Згідно з опитуванням 97 органів цивільного контролю, майже вісім із десяти були створені у відповідь на локальну кризу, пов'язану зі скаргами щодо надмірного застосування сили або расово упередженого поліцейського реагування. Кількість органів цивільного контролю зросла лише за останній рік після загибелі Джордж Флойд, коли декілька місцевих органів влади ухвалили рішення про створення таких структур або розширення повноважень уже існуючих органів громадського контролю за поліцією [2].

Важливо відзначити, що у США існує Національна асоціації цивільного нагляду за правоохоронною діяльністю (National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement). Ця модель охоплює 62 відсотки оглядових рад у Сполучених Штатах. Повноваження, надані цим органам, дуже різняться. Деякі можуть вимагати більш ретельного розслідування, тоді як інші можуть отримувати скарги від цивільних осіб та пересилати їх до департаменту. Деякі органи можуть рекомендувати результати або заявляти, наскільки добре, на їхню думку, департамент розслідував скаргу [1]. Ця модель нагляду за поліцією передбачає повністю незалежне розслідування, яке проводить наглядовий орган. У деяких випадках вона повністю замінює розслідування, проведене органом внутрішніх справ. Співробітники опитують свідків та офіцерів, переглядають документи, розглядають усі докази та оголошують свої висновки. Оскільки вони мають високі повноваження та автономію, співробітники повинні мати професійну підготовку з методів розслідування та відповідні знання внутрішньої роботи правоохоронних органів, а також їхньої політики та процедур. Деякі органи нагляду за розслідуваннями можуть рекомендувати або забезпечувати дисциплінарні стягнення [1].

Американський вчений професора Вокер, у своєму науковому дослідженні акцентував увагу на тому, що підзвітність поліції визначає чинники, які забезпечують ефективність органів громадського контролю. Найважливішим із них є наявність комплексу програм, що відіграють активну роль як у вдосконаленні процедури розгляду скарг, так і в підвищенні ефективності діяльності поліцейських департаментів. До таких програм належать:

1) активна програма взаємодії з громадою, яка спрямована на інформування населення про процедуру подання та розгляду скарг, а також роз'яснення результатів діяльності поліції членам громади. Такі програми передбачають проведення зустрічей із громадськістю та поширення інформаційних матеріалів щодо процесу розгляду скарг. Особливе значення мають інформаційні матеріали іспанською, азійськими та африканськими мовами, відповідно до потреб населення, яке обслуговує поліцейський департамент;

2) процедура перегляду поліцейської політики, у межах якої аналізуються причини виникнення індивідуальних скарг та нада-

ються рекомендації поліцейському департаменту щодо внесення змін до внутрішньої політики або системи підготовки персоналу. Такий механізм спрямований на запобігання порушенням прав громадян і зменшення кількості скарг у майбутньому. Наприклад, Управління з розгляду цивільних скарг міста Сан-Франциско (Office of Citizen Complaints, OCC) щороку надає Поліцейському департаменту Сан-Франциско низку рекомендацій щодо вдосконалення політики;

3) процедури аудиту якості розслідування скарг. Так, Управління цивільного розгляду скарг міста Міннеаполіс (Civilian Review Authority, CRA) систематично проводить опитування громадян-скаржників та поліцейських, стосовно яких здійснюється розслідування, щодо їхнього досвіду участі у процедурі розгляду скарг. І громадяни, і працівники поліції мають можливість зазначити, чи вважають вони ставлення до себе справедливим. Водночас аудитор міста Портленд аналізує аудіозаписи розслідувань скарг з метою виявлення можливої упередженості або недостатньої ретельності під час проведення перевірок [3].

У Великобританії цивільному нагляду (контролю) за діяльністю поліції приділяється значна увага. Зокрема на офіційному вебсайті поліції Лондона зазначається, що цивільний нагляд здійснюється незалежними органами, до складу яких входять волонтери, які не є працівниками поліції. Такі органи контролюють та аналізують політику, діяльність, бюджет і стратегічні напрями роботи поліції від імені громади. Їхньою основною метою є забезпечення того, щоб поліцейські служби діяли відповідно до законодавства та потреб громадської безпеки. Чому це важливо? По-перше, посилення підзвітності: незалежні органи нагляду забезпечують, щоб поліцейські служби діяли відповідно до законодавства та встановлених правил, і притягують їх до відповідальності за їхні дії. По-друге, зміцнення громадської довіри: забезпечення незалежного прийняття рішень на основі доказів запевняє громадськість, що до діяльності поліції ставляться серйозно та неупереджено. По-третє, сприяння прозорості: регулярна звітність та відкрите спілкування з боку органів нагляду роз'яснюють діяльність та рішення поліції, що сприяє поінформованості громади та прийняттю рішень у майбутньому. По-четверте, заохочення реформ: органи нагляду можуть виявляти системні проблеми в поліцейських службах, рекомендуючи зміни для покращення практики та політики для досягнення кращих результатів у громаді [4].

У Великобританії існує розвинена система скарг на роботу поліцейських, яка має важливе значення для притягнення офіцерів до відповідальності. Забезпечуючи виправлення випадків неправомірної поведінки, система прагне підвищити легітимність поліції та, таким чином, довіру громадськості до неї. Цей процес складається з двох частин: скарга та дисциплінарне стягнення. Процес розгляду скарг має чотири етапи: по-перше, скаргу необхідно зареєструвати, якщо вона відповідає певним умовам (наприклад, якщо у скарзі йдеться про злочин). По-друге, збройні сили повинні вирішити, чи передавати скаргу до IOPC (Independent Office for Police Conduct) (хоча більшість скарг розглядає власний відділ професійних стандартів збройних сил, деякі серйозні скарги необхідно передавати). По-третє, приймається рішення про те, чи розслідувати справу і як. Нарешті, заявники можуть вимагати перегляду своєї справи IOPC (Independent Office for Police Conduct) або відповідним PCC (Police and Crime Commissioner). Дисциплінарні процедури застосовуються, коли виявляється, що поліцейський вчинив дії, які можуть «підірвати довіру громадськості до поліції». Санкції включають письмові попередження, пониження у посаді та звільнення [5].

Особливістю здійснення цивільного контролю за діяльністю поліції у Великій Британії є поєднання незалежного громадського нагляду, високого рівня підзвітності поліції та активної участі населення у процесах оцінки правоохоронної діяльності. Важливу роль у цій системі відіграють незалежні органи контролю, які розглядають скарги на дії поліцейських, здійснюють перевірки законності застосування сили та аналізують ефективність роботи поліції. Однією із ключових рис британської моделі є незалежність контрольних органів від поліції, що забезпечує об'єктивність розгляду скарг та підвищує

рівень суспільної довіри. Крім того, у Великій Британії поширено практику залучення представників громадськості до консультативних рад, наглядових комісій та програм взаємодії поліції з населенням. Такий підхід сприяє врахуванню інтересів громади під час формування поліцейської політики та забезпечує постійний діалог між поліцією і суспільством.

Окрему увагу хотілося б приділити країні-сусіду Польській Республіці. Контроль за діяльністю поліції здійснюється у двох основних формах: внутрішнього контролю та міжнародного контролю. Внутрішній контроль охоплює діяльність Омбудсмена (Rzecznik Praw Obywatelskich, RPO) у межах Національного превентивного механізму (Krajowy Mechanizm Prewencji, KMP), діяльність національних судів, а також функціонування Бюро внутрішніх справ при Головному управлінні поліції. Міжнародний контроль включає візити Європейського комітету із запобігання катуванням, систему міжнародної звітності щодо дотримання Конвенції проти катувань, контроль Комітету ООН проти катувань та розгляд скарг Європейським судом з прав людини. Омбудсмен, діяльність якого передбачена Конституцією Республіки Польща, є незалежним органом контролю за дотриманням прав і свобод людини. Він перевіряє, чи належним чином державні органи, у тому числі поліція, виконують свої обов'язки щодо забезпечення прав людини. Омбудсмен може діяти як за зверненням громадян, органів місцевого самоврядування чи організацій, так і з власної ініціативи у разі отримання інформації про порушення прав людини [6]. У звітах Омбудсмена неодноразово зверталася увага на проблеми у діяльності поліції та пенітенціарної системи, зокрема: надмірно тривале утримання неповнолітніх у поліцейських установах; неналежне медичне забезпечення затриманих; порушення правил проведення обшуків; використання незаконних заходів примусу; проблеми із забезпеченням належних санітарно-гігієнічних умов. Окремим елементом громадського контролю є діяльність уповноважених з прав людини у структурі поліції. Такі посади функціонують у воєводських управліннях поліції та в Головному управлінні поліції. Їхнім завданням є контроль за дотриманням прав людини поліцейськими, підвищення стандартів правозастосування та формування у працівників поліції поваги до прав і свобод людини. Польська модель громадського контролю за діяльністю поліції базується на поєднанні незалежного омбудсменського контролю, превентивного моніторингу місць несвободи, судового захисту прав людини та внутрішніх механізмів нагляду у структурі самої поліції [6].

Тож, особливістю здійснення цивільного контролю за діяльністю поліції у Польща є поєднання державного нагляду, громадської участі та механізмів захисту прав людини. Важливу роль у цій системі відіграє Омбудсмен (Rzecznik Praw Obywatelskich), який здійснює незалежний контроль за дотриманням прав і свобод людини у діяльності поліції, розглядає скарги громадян та проводить перевірки місць несвободи через Національний превентивний механізм. Характерною рисою польської моделі є орієнтація на співпрацю поліції з місцевими громадами в межах концепції Community Policing. Крім того, у Польщі значна увага приділяється превентивному контролю за дотриманням прав людини під час діяльності поліції. Регулярно проводяться моніторингові візити до місць утримання затриманих, аналізуються скарги громадян, а результати перевірок і рекомендації публікуються у відкритому доступі, що сприяє підвищенню прозорості та підзвітності поліції перед суспільством.

Висновки

Отже, дослідження зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю поліції показало, що ефективне функціонування правоохоронних органів у демократичній державі неможливе без належного рівня відкритості, підзвітності та взаємодії поліції з суспільством. Так, у США важливу роль у системі громадського контролю відіграють незалежні цивільні наглядові органи, які здійснюють розгляд скарг на дії поліцейських, проводять моніторинг діяльності поліції та беруть участь у формуванні рекомендацій щодо вдосконалення поліцейської політики. Досвід Великобританії свідчить про ефективність незалежного контролю за діяльністю поліції, який реалізується через спеціалізовані органи нагляду та механізми

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що дослідження зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю поліції показало, що ефективне функціонування правоохоронних органів у демократичній державі неможливе без належного рівня відкритості, підзвітності та взаємодії поліції з суспільством. Так, у США важливу роль у системі громадського контролю відіграють незалежні цивільні наглядові органи, які здійснюють розгляд скарг на дії поліцейських, проводять моніторинг діяльності поліції та беруть участь у формуванні рекомендацій щодо вдосконалення поліцейської політики. Досвід Великобританії свідчить про ефективність незалежного контролю за діяльністю поліції, який реалізується через спеціалізовані органи нагляду та механізми розгляду скарг громадян. Особливістю британської моделі є поєднання незалежності контрольних органів, відкритості інформації про результати перевірок та активної участі населення у процесах оцінювання діяльності поліції. Що ж стосується Польщі, то у цій країні система громадського контролю ґрунтується на поєднанні діяльності Омбудсмена, превентивного моніторингу місць несвободи та концепції Community Policing, що передбачає тісну взаємодію поліції з місцевими громадами. Польський досвід демонструє важливість поєднання державного та громадського контролю з орієнтацією на забезпечення прав людини і розвиток партнерських відносин між поліцією та суспільством.

Наголошено, що запровадження зарубіжного досвіду в українській державі повинно здійснюватися з урахуванням особливостей національної правової системи, рівня розвитку громадянського суспільства та сучасних викликів у сфері безпеки. Адаптація ефективних міжнародних практик сприятиме підвищенню рівня довіри населення до поліції, зміцненню принципів верховенства права та подальшому розвитку України, як демократичної правової держави.

Ключові слова: зарубіжний досвід, громадський контроль, громадськість, правоохоронні органи, поліція.

розгляду скарг громадян. Особливістю британської моделі є поєднання незалежності контрольних органів, відкритості інформації про результати перевірок та активної участі населення у процесах оцінювання діяльності поліції. Що ж стосується Польщі, то у цій країні система громадського контролю ґрунтується на поєднанні діяльності Омбудсмена, превентивного моніторингу місць несвободи та концепції Community Policing, що передбачає тісну взаємодію поліції з місцевими громадами. Польський досвід демонструє важливість поєднання державного та громадського контролю з орієнтацією на забезпечення прав людини і розвиток партнерських відносин між поліцією та суспільством.

Водночас, запровадження зарубіжного досвіду в українській державі повинно здійснюватися з урахуванням особливостей національної правової системи, рівня розвитку громадянського суспільства та сучасних викликів у сфері безпеки. Адаптація ефективних міжнародних практик сприятиме підвищенню рівня довіри населення до поліції, зміцненню принципів верховенства права та подальшому розвитку України, як демократичної правової держави.

Література

1. Sydney Roberts Police Civilian Oversight: An Overview of Four Top Models. URL: https://www.jensenhughes.com/insights/police-civilian-oversight-an-overview-of-four-top-models

2. Current Practice and Research. URL: https://policing.counciloncj.org/assessing-the-evidence/xi-civilian-oversight

3. Civilian Oversight of Police. CITIZEN OVERSIGHT AGENCIES EFFECTIVE IN FIGHTING POLICE MISCONDUCT. URL: https://www.aclu-mo.org/news/civilian-oversight-of-police/

4. Understanding Civilian Oversight in Policing and Why It Matters. URL: https://londonpoliceserviceboard.com/donec-sollicitudin-molestie-malesuada-mauris-blandit/

5. Gil Richards Police accountability. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/police-accountability

6. Paulina Busz Kontrola nad działaniami Policji w zakresie respektowania praw człowieka – rozważania ze szczególnym uwzględnieniem Krajowego Mechanizmu Prewencji. URL: https://wspia.eu/media/h2fbuhs1/20-busz.pdf