УДК 351.743(477) **О. М. Музичук**

Сутність та особливості контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні

Визначено ознаки контролю за діяльністю правоохоронних органів, сформульовано його поняття. Надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

***

Определены признаки контроля за деятельностью правоохранительных органов, сформулировано его понятие. Предоставлены предложения относительно усовершенствования действующего законодательства по исследуемым вопросам.

***

Features of control after law-enforcement agencies' activity are determined. Its definition is formulated. Some offers on improving acting legislation about researched problems are made.

Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку в країні, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Важлива роль у виконанні цього завдання належить правоохоронним органам. Водночас не менш важливим є гарантування дисципліни та законності в діяльності самих правоохоронних органів, що обумовлює необхідність створення дієвої системи контролю за їх діяльністю як найефективнішого засобу забезпечення дисципліни і законності.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували: Борець Л. В., Братель С. Г., Грохольський В. Л., Гусаров С. М., Гуславський В. С., Денисюк С. Ф., Джафарова М. В., Доронін І. М., Дундуков М. Ю.,

© Музичук О. М., 2010

Заросило В. О., Ільницький М. С., Кислий А. М., Клюєв О. М., Кобринський В. Ю., Ковальська В. В., Комзюк А. Т., Кузьменко О. А., Куракін О. М., Литвак О. М., Марков В. В., Новіков В. В., Павленко Р. М., Пахомов В. В., Самодзен М. В., Троханенко І. І., Хилько Ю. Ю., Хольченков О. М., Юлдашев О. М. та інші автори.

Слід відзначити й те, що контроль як засіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів характеризується в усіх підручниках та навчальних посібниках з управління та адміністративної діяльності.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці контролю за діяльністю правоохоронних органів, його сутність та особливості залишаються нез'ясованими з наступних причин: по-перше, відсутнє чітке законодавче визначення поняття правоохоронних органів як об'єкта такого контролю; по-друге, не визначено вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки нормативно-правові акти (як законодавчі, так і підзаконні) визначають різну їх кількість; у чинному законодавстві не визначено спеціальні ознаки правоохоронних органів, за допомогою яких можна було б виокремити останні з-поміж інших державних органів; по-третє, нез'ясованими в науковій літературі та невизначеними в чинному законодавстві є система суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів, їх завдання, функції та повноваження, форми та види взаємодії між ними; по-четверте, у чинному законодавстві не визначено координуючий орган з питань контролю за діяльністю правоохоронних органів; по-п'яте, у науковій літературі більша увага приділяється характеристиці зовнішнього контролю за діяльністю правоохоронних органів і лише поодинокі праці присвячені дослідженню внутрішньовідомчого контролю [1, с. 141]; по-шосте, об'єктом та предметом такого контролю науковці частіше за все називають зовнішню правоохоронну діяльність правоохоронних органів, натомість важливим є розгляд як предмета такого контролю стану соціально-правового захисту працівників правоохоронних органів, матеріального, фінансового та інших видів забезпечення функціонування правоохоронних органів; по-сьоме, у науковій літературі фрагментарно визначено рівні контролю за діяльністю правоохоронних органів, вимоги, які висуваються щодо його здійснення, його форми та методи; по-восьме, як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі нечітко визначено процедурні та організаційні засади контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, що досить часто стає причиною зловживань під час реалізації владними суб'єктами контрольних повноважень; по-восьме, нечітким є визначення поняття «демократичний цивільний контроль над Воєнною

організацією та правоохоронними органами держави», у зв'язку з чим у науковій літературі він ототожнюється з державним контролем.

Метою цієї статті є уточнення сутності та особливостей контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: охарактеризувати чинне законодавство України та наукову літературу на предмет визначення в них призначення (мети та завдань) контролю за діяльністю правоохоронних органів; визначити особливості контролю за діяльністю правоохоронних органів та запропонувати його поняття.

Вважаємо, що початковим етапом з'ясування сутності та особливостей контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні повинне бути уточнення його призначення, яке в тлумачних словниках української мови визначається як «роль, завдання кого-, чого-небудь у житті, існуванні; цілеспрямованість, мета створення чого-небудь; мета використання чого-небудь» [2, с. 1117]. Наведене тлумачення слова «призначення» дає змогу розглядати його як сукупність мети та завдань певної діяльності в суспільстві, мети та завдань, які обумовили її необхідність та важливість у системі суспільних відносин. Отже, основна увага під час характеристики призначення контролю за діяльністю правоохоронних органів буде присвячена з'ясуванню: по-перше, його мети; по-друге, – завдання.

Беручи до уваги те, що метою будь-якого контролю є досягнення бажаного результату, вважаємо, що *метою контролю за діяльністю правоохоронних органів* є забезпечення: реалізації в діяльності правоохоронних органів основних 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.

До завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів пропонуємо віднести такі:

1. Перевірка 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 скоєнню 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.

8. Визначення та оцінювання ефективності стилю і методів роботи правоохоронних органів усіх рівнів та їх персоналу.

9. Виявлення позитивного досвіду і використання його в практиці; надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених у їх діяльності недоліків.

10. Відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом відміни дії незаконного правового акта підконтрольного об'єкта, відсторонення його від виконання посадових обов'язків тощо.

Визначення мети та завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів, які охоплюються таким поняттям, як «*призначення контролю*», дозволило сформулювати останнє як сукупність його мети та завдань, що визначають його місце та роль серед інших функцій управління (державного управління), особливості форм та методів його реалізації, а також наслідків для підконтрольного об'єкта.

Як у законодавстві, так і в науковій літературі відсутнє загальне визначення поняття контролю за діяльністю правоохоронних органів. Натомість пропонуються визначення окремих його видів. Наприклад, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» під таким контролем розуміється «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни» [3].

Беручи до уваги те, що контроль (його види та форми, контрольні повноваження суб'єктів, які його здійснюють, тощо) регулюється не лише Конституцією та законами України, а й значною кількістю підзаконних актів, пропонуємо в понятті «демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», яке надається у ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», словосполучення «відповідно до Конституції і законів України» замінити на «відповідно до законодавчих та підзаконних актів України».

Аналізуючи систему суб'єктів цивільного контролю, його форми та методи, можна зробити висновок про його подібність до такого терміна як «контроль за діяльністю правоохоронних органів». Однак це різні поняття, насамперед за об'єктом контролю, оскільки об'єктом цивільного контролю, крім правоохоронних органів, є і Воєнна організація. Крім того, не можемо погодитись з називанням такого контролю «цивільним», оскільки в тлумачних словниках слово «цивільний» визначається як «такий, що не належить до війська, не стосується військових справ; невійськовий» [2, с. 1583]. А зазначений Закон, навпаки, безпосередньо стосується військової (мілітаризованої) діяльності органів Військової організації та правоохоронних органів. Вважаємо, що назва «цивільний контроль» більше підходить для характеристики недержавних суб'єктів контрольної діяльності, що контролюють органи Військової організації та правоохоронні органи. Згідно з назвою «цивільний контроль» його суб'єктами повинні бути так звані «цивільні» (невійськові) органи. Проте переважна більшість суб'єктів цивільного контролю є саме державними: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади. Загальним недоліком цього Закону є передбачення серед його суб'єктів органів прокуратури, які здійснюють не нагляд, а контроль. У самому ж Законі України «Про прокуратуру» сказано, що «прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність» (ст. 19) [4]. У цьому Законі нічого не говориться про міжнародні суб'єкти контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Вищезазначене і обумовило доцільність обрання терміна «контроль за діяльністю правоохоронних органів», оскільки його суб'єктами є державні, міжнародні та недержавні органи.

Автори пропонують визначення понять окремих видів контролю за діяльністю правоохоронних органів, за основу яких обирають об'єкт такого контролю (контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, міліції, податкових органів, прокуратури, митних органів, Служби безпеки України, тощо) [5, с. 21; 6, с. 14; 7, с. 165] або його окремий підвид (парламентський конт-

роль за діяльністю міліції, судовий контроль за діяльністю органів прокуратури, президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів, громадський контроль за міліцією тощо) [8, с. 53; 9, с. 24; 10, с. 49; 11, с. 160; 12, с. 39; 13, с. 66; 14, с. 81].

Щодо узагальнюючого поняття вищеназваних видів контролю, яким є «контроль за діяльністю правоохоронних органів», то воно відсутнє як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі. Перш ніж запропонувати власне його визначення, наведемо перелік його *спеціальних ознак*, серед яких:

1. Контроль за діяльністю правоохоронних органів є різновидом соціального контролю, механізмом участі державних та недержавних суб'єктів в управлінні правоохоронною справою, що є позитивно апробованою практикою більшості демократичних країн.

2. Його об'єктом є лише правоохоронні органи держави, законодавче визначення яких є недосконалим, а перелік, що пропонується в чинному законодавстві, – відкритим (невичерпним).

3. Предметом такого контролю є як зовнішня, так і внутрішньо-організаційна діяльність правоохоронних органів.

4. Даний контроль виконує спеціальну мету та спеціальні завдання, які ми сформулювали вище.

5. Здійснюється міжнародними, державними та недержавними суб'єктами, чим відрізняється від таких видів контролю, як державний, цивільний та громадський, які досить часто ототожнюються в науковій літературі.

6. Суб'єкти такого контролю наділені різним об'ємом контрольних повноважень (від припинення їх діяльності, зміни штатної структури, скасування актів управління останніх до подання скарги на їх діяльність), а незначний об'єм деяких із них (наприклад, громадського контролю) обумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміна як «громадський нагляд».

7. Даний вид контролю, як правило, передбачає втручання суб'єкта контролю в професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

8. Сутність такого контролю полягає в тому, що держава та її окремі інституції перевіряють діяльність органів, які наділені правом застосування державного примусу, зброї, спеціальної техніки, сили тощо, утримуються за рахунок державного бюджету, отже, перебувають на піклуванні (утриманні) в держави та суспільства. Однак досить часто система правоохоронних органів є так званою «надінституцією» («державою в державі»), що для демократичного суспільства є неприйнятним.

9. Передбачає спеціальні форми та методи його здійснення, які насамперед залежать від: суб'єкта контролю, об'єму наданих йому повноважень та його предмета, напрямку діяльності правоохоронного органу, який перевіряється.

Вищенаведені ознаки ***контролю за діяльністю правоохоронних органів*** дають змогу визначити його як один із видів соціального контролю, що має лише йому притаманні мету, завдання, об'єкт та предмет, здійснюється міжнародними, державними та недержавними суб'єктами, які наділені різним об'ємом контрольних повноважень, зокрема і правом втручання суб'єкта контролю в професійну діяльність правоохоронних органів, зміст якого полягає в перевірці виконання (додержання) правоохоронними органами вимог законодавчих та підзаконних актів, що регламентують їх діяльність.

Список літератури: 1. Новіков В. В. Об'єкти та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ / В. В. Новіков // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 141–144. **2.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с. **3.** Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. № 975–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. **4.** Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1790–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **5.** Ковальська В. В. Державний контроль за діяльністю міліції / В. В. Ковальська // Наше право. – 2008. – № 2. – С. 21–25. **6.** Грохольський В. Л. Контроль за діяльністю спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю / В. Л. Грохольський // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ.– Вип. 25. – 2004. –С. 14–19. **7.** Заросило В. О. Управління і контроль за діяльністю патрульно-постової служби у поліції зарубіжних країн та його використання на практиці в діяльності підрозділів поліції ООН / В. О. Заросило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 4. – С. 165–171. **8.** Бугайчук К. Л. Парламентський контроль за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ / К. Л. Бугайчук // Право і Безпека. – 2004. – Т. 3. – № 4. – С. 53–57. **9.** Троханенко І. Особливості парламентського контролю за діяльністю міліції України / І. Троханенко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 12. – С. 24–26. **10.** Проскурняк Р. Судовий контроль за законністю у сфері адміністративно-правової діяльності органів внутрішніх справ / Р. Проскурняк // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 49–51. **11.** Комзюк А. Т. Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління / А. Т. Комзюк // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ.– Вип. 23. – 2003. – С. 160–164. **12.** Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: організаційно-правові засади / С. Ф. Денисюк // Право і Безпека. – 2009. – № 3. – С. 39–42. **13.** Клюєв О. Проблеми розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю органів внутрішніх справ / О. Клюєв // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 2. – С. 66–69. **14.** Брател С. Г. Становлення громадського контролю за діяльністю міліції / С. Г. Брател // Крим. юрид. вісник. – 2008. – № 2. – С. 81–89.

Надійшла до редколегії 10.09.2010