

УДК 342.95+351.74(477)

О. М. МУЗИЧУК,*доктор юридичних наук, професор,
начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства
Харківського національного університету внутрішніх справ*

КОНТРОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Сформульовано поняття та визначено особливості контролю органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Зроблено висновок, що особливість контролю органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні полягає у тому, що правоохоронні органи, які, крім органів прокуратури, є органами виконавчої влади, одночасно можуть бути його суб'єктами та об'єктами, оскільки наділені повноваженнями взаємного контролю один щодо одного. Контроль органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні запропоновано визначити як комплексний, найбільш оперативний та об'ємний за предметом підвид державного контролю, здійснюваний урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади та спрямований на перевірку дотримання (виконання) правоохоронними органами законодавства з питань, що належать до їх компетенції.

Ключові слова: *контроль, державний контроль, органи виконавчої влади, правоохоронні органи.*

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

Одним із видів контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є державний, до підвидів якого відносимо: парламентський, президентський та урядовий контроль, контроль міністерств та відомств, контроль місце-

вих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль. Кожен із вищенаведених підвидів державного контролю займає особливе місце у його структурі, має відповідні ознаки (рис), які вказують на його особливості. Проте, об'єднуючим чинником зазначених підвидів контролю, що охоплюються терміном «державний контроль» є те, що суб'єкти його здійснення представляють державу, відповідно, називаються державними. У зв'язку з цим варто розрізняти такі поняття, як «суб'єкти державного контролю» та «суб'єкти контролю в державі», останній з яких є ширшим за змістом, оскільки передбачає не лише державні, а й самоврядні, громадські та міжнародні суб'єкти.

Проблеми державного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки,

В. Т. Білоуса, І. В. Бондаренка, В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша, А. М. Кучука, М. І. Мельника, Т. О. Пікулі, Ю. С. Плигуна, В. Г. Фатхутдінова, М. І. Хавронюка, М. О. Шиліна, Ю. С. Шемшученка та багатьох інших авторів. Проте, незважаючи на його досить поширене використання у назві та тексті законодавчих і підзаконних актів, сутність, значення та особливості державного контролю як одного з найпоширеніших способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні нез'ясовані й понині. Як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі віднесення до суб'єктів державного контролю тих із них, що не мають статусу державних (наприклад, органи місцевого самоврядування), є найбільш поширеною помилкою. І навпаки – має місце невіднесення до суб'єктів державного контролю усіх державних органів, наприклад, місцевих державних адміністрацій. Досить часто державний контроль розглядається як синонім термінів «контроль в державному управлінні», «цивільний контроль», «контроль органів виконавчої влади», що також є необґрунтованим, оскільки державний контроль є одним із видів контролю в державному управлінні та цивільного контролю, а контроль органів виконавчої влади є лише одним із його підвидів, який найбільш чітко вказує на його призначення та особливості в державі.

Метою цієї статті є характеристика контролю органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні, у зв'язку з чим планується визначити його поняття та особливості.

Такий підвид державного контролю за діяльністю правоохоронних органів України є найбільш поширеним і таким, що найбільш чітко характеризує сутність та призначення контролю як функції державного управління. Він також є найбільш оперативним та комплексним, оскільки охоплює собою урядовий контроль, контроль міністерств і відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади. Відповідно, його суб'єктами є: Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації та інші місцеві органи виконавчої влади (державні підприємства, установи та організації). Особливість цього підвиду державного контролю полягає також у тому, що правоохоронні органи, які, крім органів прокуратури, є

органами виконавчої влади, одночасно можуть бути його суб'єктами та об'єктами, оскільки вони наділені повноваженнями взаємного контролю один щодо одного.

Контроль органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні може бути: загальним, суб'єктами якого є Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації; спеціалізованим, суб'єктами якого є різного роду інспекції (служби), які здійснюють контроль в окремій сфері діяльності і для яких він є головною функцією; надвідомчим, який стосується декількох галузей (сфер) управління; відомчим, суб'єкт і об'єкт якого належать до одного відомства.

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [1]. Як суб'єкт контролю за діяльністю правоохоронних органів він: розробляє і забезпечує виконання загальнодержавних програм правоохоронного характеру; видає постанови і розпорядження з питань правоохоронної діяльності, які є обов'язковими до виконання; розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань правоохоронної діяльності; вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо вдосконалення функціональної та організаційної структури правоохоронних органів держави; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, зокрема, правоохоронних; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей.

Отже, урядовому контролю характерні нормотворча та координуючі функції. Крім того, контрольна функція уряду пов'язана з організаційним забезпеченням діяльності правоохоронних органів.

Особливістю державного контролю, суб'єктами якого є міністерства та відомства, є те, що він, на відміну від попередніх його підвидів (парламентського, президентського, урядового), має чітко виражений предметний характер, оскільки будь-яке міністерство чи відомство реалізує державну політику у відповідній галузі, бере участь у її формуванні та реалізації; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. У складі міністерств та відомств утворюються відповідні спеціалізовані суб'єкти

контролю за дотриманням правоохоронними органами екологічних, санітарно-епідеміологічних, житлових, будівельних, земельних, пожежних та багатьох інших правил і стандартів, за порушення яких правоохоронний орган може бути притягнений до адміністративної відповідальності. Наприклад, Міністерство соціальної політики України контролює виконання (дотримання) правоохоронними органами вимог законодавства з питань зайнятості, соціального захисту, загальнообов'язкового державного соціального страхування; Міністерство охорони здоров'я України – вимог законодавства з питань охорони здоров'я, санітарного та епідемічного законодавства; Міністерство екології та природних ресурсів України – з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами тощо.

Здійснюючи контроль за діяльністю правоохоронних органів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають право: залучати спеціалістів для перевірки їх діяльності чи проводити власні перевірки; одержувати в установленому законодавством порядку від правоохоронних органів документи і матеріали, які визначено предметом контролю; видавати у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів господарської діяльності структурними підрозділами правоохоронних органів тощо.

Отже, міністерства та відомства здійснюють так званий «міжвідомчий контроль», особливість якого полягає в його спеціалізованому предметі – виконанні загальнообов'язкових правил.

Як суб'єкти контролю місцеві державні адміністрації: здійснюють моніторинг діяльності правоохоронних органів; розробляють та затверджують правоохоронні програми, вивчають та аналізують здійснення правоохоронними органами заходів щодо реалізації таких програм; сприяють реалізації права на соціальний та правовий захист працівників правоохоронних органів; інформують населення про заходи, що здійснюють правоохоронні органи для забезпечення правопорядку, а також про хід їх реформування; у випадках, передбачених чинним законодавством, вивчають матеріали та беруть участь у підготовці висновків і пропозицій щодо призначення кандидатів на по-

сади керівників територіальних підрозділів правоохоронних органів (крім Служби безпеки України та прокуратури) [2]; здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; сферою охорони праці; додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію [3].

Реалізуючи вищевказані контрольні повноваження, місцеві державні адміністрації: перевіряють стан додержання актів законодавства правоохоронними органами; залучають вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок діяльності правоохоронних органів; одержують відповідну статистичну інформацію та інші дані від місцевих державних адміністрацій; дають обов'язкові для виконання розпорядження з питань, віднесених до їх компетенції; притягують винних осіб до адміністративної відповідальності.

Місцевим державним адміністраціям відповідно до законодавства України можуть передаватися (делегуватися) для здійснення окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Надання таких повноважень має супроводжуватися передачею місцевим державним адміністраціям відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [4].

Державні підприємства, установи та організації контролюють виконання правоохоронними органами договірних та інших зобов'язань, як правило, з питань господарчих взаємовідносин між ними, проте, не завжди. Наприклад, вищі навчальні заклади правоохоронних відомств контролюють умови, порядок та терміни проходження практики та стажування курсантами (студентами) в практичних підрозділах, а також працевлаштування за фахом випускників.

Завершуючи розгляд контролю органів виконавчої влади за діяльністю правоохоронних органів в Україні, пропонуємо визначити його як комплексний, найбільш оперативний та

об'ємний за предметом підвид державного контролю, здійснюваний урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади та спрямований на перевірку дотримання (виконання) правоохоронними органами законодавства з питань, що належать до їх компетенції.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. 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.
3. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Стор. 32.

Надійшла до редколегії 30.05.2014

МУЗЫЧУК А. Н. КОНТРОЛЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В УКРАИНЕ

Сформулировано понятие и определены особенности контроля органов исполнительной власти за деятельностью правоохранительных органов в Украине. Сделан вывод, что особенность контроля органов исполнительной власти за деятельностью правоохранительных органов в Украине заключается в том, что правоохранительные органы, которые, кроме органов прокуратуры, являются органами исполнительной власти, одновременно могут быть его субъектами и объектами, поскольку наделены полномочиями взаимного контроля. Контроль органов исполнительной власти за деятельностью правоохранительных органов в Украине предложено определить как комплексный, наиболее оперативный и объёмный по предмету подвид государственного контроля, осуществляемый правительством, центральными и местными органами исполнительной власти и направленный на проверку соблюдения (исполнения) правоохранительными органами законодательства по вопросам, относящимся к их компетенции.

Ключевые слова: *контроль, государственный контроль, органы исполнительной власти, правоохранительные органы.*

MUZYCHUK O. M. CONTROL BY THE EXECUTIVE AUTHORITIES OVER LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN UKRAINE

The notion of control by the executive authorities over law enforcement agencies' activity in Ukraine is formulated and its features are determined. It is noted that it is necessary to distinguish such concepts as «subjects of the state control» and «subjects of control in the state», where the latter is broader in content, as it involves not only state, but also self-governing, public and international subjects. Special attention is paid to the fact that referring those subjects not having the status of the state (for example, local governments) to the subjects of the state control is the most common mistake both in the current legislation and scientific literature. And vice versa there are some facts of not referring all public bodies to the subjects of the state control, for example, local administrations. It is noted that the state control is often considered as a synonym of the terms «control in the state administration», «civilian control», «control of the executive authorities», that is also not grounded because the state control is a kind of control in the state administration and civilian control, and control of the executive authorities is only one of its subspecies, which most clearly indicate its function and features in the state. It is concluded that the feature of control by executive authorities over law enforcement agencies in Ukraine is that law enforcement agencies except prosecutor's office is the executive bodies and can be simultaneously its subjects and objects as they are empowered with mutual control over each other. Control by the executive authorities over law enforcement agencies in Ukraine is offered to define as a complex, the most efficient and surround by the subject subspecies of the state control, exercised by the government, central and local authorities of executive power and directed on verifying the compliance (realization) legislation by law enforcement agencies within their competence.

Keywords: *control, state control, executive authorities, law enforcement agencies.*