

УДК 342.95+351.74(477)

О. М. Музичук

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ,
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Запропоновано практично значимі критерії класифікації правових актів, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Визначено проблеми правового регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, запропоновано шляхи їх вирішення.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували: Л. В. Борець, С. Г. Братель, В. А. Грохольський, С. М. Гусаров, В. С. Гуславський, С. Ф. Денисюк, І. М. Доронін, В. О. Заросило, О. М. Ключев, В. Ю. Кобринський, А. Т. Комзюк, О. А. Кузьменко, О. М. Куракін, В. В. Марков, В. В. Новіков, Р. М. Павленко, В. В. Пахомов, М. В. Самодзен, І. І. Троханенко, Ю. Ю. Хилько, О. М. Хольченков, О. М. Юлдашев та інші автори. Проте, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці контролю за діяльністю правоохоронних органів, його сутність та особливості залишаються нез'ясованими й понині. Сказане насамперед стосується його правового регулювання, яке є центральним елементом адміністративно-правового механізму функціонування контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні,

© Музичук О. М., 2011

оскільки чітке нормативне визначення мети, принципів та завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів; системи суб'єктів його здійснення, їх повноважень та форм їх реалізації; об'єктів та предметів такого контролю; процедур та гарантій його здійснення; основних засад його організації тощо обумовлюватиме ефективність та дієвість діяльності із перевірки виконання (додержання) правоохоронними органами вимог законодавчих та підзаконних актів.

Метою цієї статті є пошук шляхів удосконалення правового регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, у зв'язку з чим планується: охарактеризувати правові акти, які його регламентують; запропонувати практично значимі критерії їх класифікації; визначити проблеми правового регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Відсторонюючись від зайвої теоретичної дискусії з цього питання, вважаємо, що, характеризуючи правове регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, насамперед треба говорити про систему правових актів, які його регламентують, оскільки саме за їх допомогою реалізується його регулятивна функція. Система правових актів, які містять норми адміністративного права, у науковій літературі отримала назву адміністративного законодавства, під яким розуміється «система нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми» [1, с. 147].

Уважаємо, що таке розуміння адміністративного законодавства дає змогу розмежувати такі терміни, як «система правових актів» та «система адміністративного законодавства», які досить часто ототожнюються [2, с. 3; 3, с. 91; 4, с. 109], оскільки останній із них є вужчий за змістом, позаяк охоплює лише нормативні правові акти, і то не всі з них, а тільки ті, що мають загальнодержавний характер, у той час як невід'ємними складовими системи правових актів є й індивідуальні, особливості яких полягає в тому, що вони породжують права і обов'язки лише в тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані [5, с. 312], і їх дія припиняється після вирішення конкретної індивідуальної справи (наказ про призначення чи звільнення, про виділення коштів, про притягнення до відповідальності тощо).

Таким чином, характеризуючи правове регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, насамперед охарактеризуємо систему правових актів, які визначають види та форми такого контролю, суб'єктно-об'єктний склад, предмет тощо.

Правові акти, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, досить різноманітні. Вони стосуються як внутрішньо-організаційної, так і зовнішньої діяльності правоохоронних органів як об'єкта контролю, залежать від суб'єкта їх прийняття, предмета правового регулювання, галузі права та багатьох інших обставин. У зв'язку з цим доцільною буде їх класифікація.

Наприклад, за таким критерієм, як *форма зовнішнього вираження*, правові акти, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, можуть бути:

1. Нормативними, які стосуються багатьох суб'єктів та об'єктів досліджуваного контролю. Яскравим прикладом такого правового акта є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6].

2. Ненормативними (індивідуальними), які стосуються конкретних суб'єктів, а їх дія припиняється із вирішенням індивідуальних справ. Як приклад таких правових актів можна назвати наказ про проведення інспекційної перевірки, про притягнення контролюючого суб'єкта чи підконтрольного об'єкта до відповідальності, про виділення коштів на проведення контрольного заходу тощо.

3. Конклюдентними, які здійснюються у формі дії, що обов'язкова для виконання, наочним прикладом яких є знаки дорожнього руху, вимоги регулювальника тощо, за порушення яких працівник правоохоронного органу може бути притягнений до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності.

4. Комплексними, які містять індивідуальні та нормативні приписи одночасно. Такими, наприклад, є переважна більшість наказів про введення в дію положень, інструкцій, настанов та інших нормативно-правових актів, у яких визначається суб'єкт контролю за їх оприлюдненням та виконанням.

За таким критерієм, як *спрямування правових актів*, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, можна виокремити дві їх групи: 1) внутрішньо-організаційні; 2) зовнішньо-професійні.

Особливість першої групи правових актів полягає в тому, що вони стосуються правового регулювання організації діяльності як суб'єктів контролю, так і їх об'єктів, у зв'язку з чим мають забезпечувальний характер. Зокрема, законодавчими та підзаконними правовими актами визначені організаційно-штатна структура суб'єктів та об'єктів контролю, вимоги, які висуваються до їх кадрового корпусу, гарантії їх соціально-правового захисту тощо. Такі правові акти спрямовані на регламентацію кадрового, інформаційного, економічного, наукового та інших

видів забезпечення суб'єктів та об'єктів контролю. Сказане також стосується планування, підготовки управлінських рішень та багатьох інших внутрішньо-організаційних питань.

Що стосується правових актів, які регламентують зовнішню професійну діяльність суб'єктів та об'єктів контролю, то вони насамперед визначають умови та порядок здійснення окремих контрольних заходів суб'єктами контролю та правоохоронних заходів (затримання, обшук, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; надання дозволів та інших адміністративних послуг тощо) об'єктами контролю – правоохоронними органами. Такими правовими актами врегульовано порядок проведення слідства та дізнання, оперативно-розшукових заходів, несення патрульно-постової служби, охорони об'єктів тощо, а також умови та порядок протидії окремим видам правопорушень та злочинів.

Дотримання (виконання) норм як першої групи правових актів (внутрішньо-організаційних), так і другої (зовнішньо-професійних) є безпосереднім предметом контролю.

Залежно від *суб'єкта прийняття* правового акта їх можна об'єднати в такі групи: 1) зовнішні акти, суб'єктами яких є міжнародні організації, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (крім правоохоронних та контролюючих відомств); 2) внутрішні, суб'єктами яких є правоохоронні та контролюючі органи, перші з яких (правоохоронні органи) приймають накази, розпорядження з різних напрямів правоохоронної діяльності, що уточнюють та деталізують норми законодавчих актів, другі (контролюючі органи) визначають дату, час, місце, терміни проведення контрольного заходу, предмет перевірки, суб'єктів тощо; 3) комплексні, які приймаються зовнішніми та внутрішніми суб'єктами; такі правові акти іще називають міжвідомчими (наприклад, правові акти, прийняті кількома відомствами).

Як приклад міжвідомчих правових актів можна навести спільні накази МВС та інших центральних органів виконавчої влади з таких питань, як: ліцензування діяльності, пов'язаної з торгівлею піротехнічними засобами; проведення органами внутрішніх справ перевірок підприємств, установ і організацій за фактами порушення законодавства; взаємодія підрозділів Державної служби охорони при МВС України з операторами телекомунікацій в організації централізованої охорони об'єктів; взаємодія органів внутрішніх справ України та Державного пожежного нагляду МНС України в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів, пов'язаних із пожежами; організація охорони державних музеїв, історико-культурних заповідників,

інших важливих об'єктів культури підрозділами Державної служби охорони; здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; затвердження розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ; спільна діяльність щодо виявлення викраденого автотранспорту; порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів; здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, тощо.

Залежно від *предмета правового регулювання* правові акти, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, пропонуємо об'єднати в такі групи: 1) акти, що стосуються об'єкта контролю – правоохоронних органів, у зв'язку з чим визначають: їх загальну структуру та структуру їх підрозділів (служб); компетенцію та повноваження правоохоронних органів; порядок проходження правоохоронної служби; порядок, види та форми взаємодії та координації з питань правоохоронної діяльності; соціально-правовий захист працівників правоохоронних органів тощо; 2) акти, які стосуються суб'єкта контролю, у зв'язку з чим визначають: їх загальну структуру та структуру їх підрозділів (служб); їх систему; компетенцію та повноваження; форми контролю; процедури його проведення; форми взаємодії та координації між суб'єктами контролю; гарантії здійснення контролю тощо.

Особливість першої групи правових актів полягає в тому, що вони визначають умови, підстави та порядок функціонування правоохоронних органів; других – у тому, що вони визначають умови, підстави та порядок функціонування контролюючих суб'єктів.

Залежно від *сфери дії (рівня впливу)* правові акти, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, можуть бути: 1) міжнародними, особливість яких полягає в тому, що вони містять норми, які обов'язкові для виконання правоохоронними органами усіх держав, які ратифікували відповідні міжнародні акти; 2) загальнодержавними, особливість яких полягає в тому, що суб'єктами їх прийняття є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, які приймають нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію України; 3) регіональними, суб'єктами прийняття яких є органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування, які приймають нормативно-правові акти, дія яких поширюється на певну територію України; 3) локальними, дія яких поширюється на окремих орган, підрозділ, службу тощо.

За характером норм, які містять правові акти, що регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, їх можна об'єднати в такі групи: 1) матеріальні, які визначають правовий статус суб'єктів та об'єктів контролю; 2) процедурні, які визначають порядок здійснення окремих видів правоохоронних чи контролюючих дій. Стосовно правоохоронних органів – це порядок проведення затримання, обшуку, виїмки, складання протоколу, провадження слідчих дій тощо; стосовно контролюючих суб'єктів – порядок проведення контрольних заходів.

За критерієм гласності правові акти, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, можуть бути: 1) відкритими, тобто таким, що публікуються в засобах масової інформації, розміщені на офіційних сайтах правоохоронних та контролюючих відомств, електронних носіях інформації тощо; 2) закритими, що залежить від присвоєння правовому акту ступеня секретності («Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно», «Для службового користування»), у зв'язку з чим передбачено обмежений доступ до таких правових актів.

Кожен із вищенаведених критеріїв класифікації правових актів, які регламентують контроль за діяльністю правоохоронних органів, має право на існування, оскільки дає змогу різнобічно з'ясувати їх сутність, систему та напрями правового регулювання. У той же час є необхідним виокремлення серед таких критеріїв основного, тобто такого, який мав би більше, у порівнянні з іншими критеріями, практичне значення, був, з одного боку, простим у використанні, з іншого – практично корисним, охоплював би всі суб'єкти та об'єкти контролю. На нашу думку, таким альтернативним критерієм міг би стати *вид контролю*, відповідно з яким можна виокремити: 1) правові акти, які регламентують міждержавний контроль за діяльністю правоохоронних органів; 2) правові акти, які регламентують державний контроль за діяльністю правоохоронних органів; 3) правові акти, які регламентують самоврядний контроль за діяльністю правоохоронних органів; 4) правові акти, які регламентують громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів.

Беручи до уваги важливість та комплексний характер кожної із вищенаведених груп правових актів, які регламентують державний контроль за діяльністю правоохоронних органів, та визнаючи ефективність систематизації правових актів для правозастосовної діяльності, пропонуємо в Законі України «Про контроль за діяльністю правоохоронних органів України» кожному із запропонованих нами видів контролю передбачити окремий розділ, у якому визначити їх суб'єктний склад та загальні повноваження.

Однією із особливостей правового регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є належна регламентація нормативно-правовими актами, як правило відомчими, такого його виду, як внутрішній контроль, суб'єкти та об'єкти якого є представниками одного відомства (органу, служби, підрозділу). У таких правових актах визначаються суб'єкти відомчого контролю, повноваження таких суб'єктів та форми їх реалізації. Відомчими актами досить детально врегульовані окремі форми контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні [7]. Наприклад, з метою профілактики правопорушень, пов'язаних зі здійсненням службової діяльності, в окремих правоохоронних відомствах прийнято відповідні Інструкції. Так, наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27 березня 2006 р. № 235 затверджено Інструкцію про порядок забезпечення підрозділами управління внутрішньої та власної безпеки профілактики правопорушень у сфері службової діяльності військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України, у якій визначено поняття, мету та завдання профілактичної діяльності у сфері службової діяльності; об'єкти профілактичної діяльності; правові основи та принципи проведення профілактичних заходів; суб'єкти забезпечення профілактики правопорушень; підстави для проведення профілактичних заходів; види, форми та методи профілактики правопорушень; документальне забезпечення профілактичних заходів [8].

Уважаємо за доцільне такий досвід поширити на інші правоохоронні органи.

Сучасному правовому регулюванню контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні характерні певні недоліки, серед яких: відсутність комплексного законодавчого акта, який визначав би правові засади його організації і здійснення; відсутність чіткого законодавчого визначення поняття правоохоронних органів як об'єкта такого контролю, їх загальних ознак та переліку, оскільки як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти визначають різну їх кількість; недосконалість основного законодавчого акта, який регламентує цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави – Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (невідповідність назви цього Закону його змісту; нечіткість у визначенні суб'єктно-об'єктного складу цивільного контролю, його предмета та форм реалізації, процедур здійснення; відсутність чіткої та зрозумілої класифікації суб'єктів цивільного контролю, передбачення серед його суб'єктів тих, які здійснюють нагляд, а не контроль, тощо);

невизначення в чинному законодавстві координуючого органу з питань контролю за діяльністю правоохоронних органів.

У законодавчих актах, які визначають правовий статус правоохоронних органів, регулюють їх правоохоронну діяльність, законодавець обмежується лише переліком суб'єктів контролю за їх діяльністю, який до того ж є недосконалим, оскільки серед таких, як правило, називаються лише: Верховна Рада України та Президент України, інколи органи місцевого самоврядування та контрольно-ревізійні органи. Проте система суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів більш розгалужена і передбачає такі їх групи, як: державні (парламентський, президентський, урядовий контроль, контроль міністерств та відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади); міжнародний (урядовий та неурядовий); самоврядний; громадський. У переважній більшості таких нормативно-правових актів предметом контролю називається господарська (фінансова, економічна) діяльність, яка є лише одним із численних напрямів контролю за діяльністю правоохоронних органів.

У правових актах не проводиться чітке розмежування між такими термінами, як об'єкт та предмет контролю, форми та методи контролю, процедури контролю та організація контролю тощо. Що ще раз обумовлює необхідність у прийнятті комплексного законодавчого акта, у якому були б враховані вищенаведені недоліки сучасного правового регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів України.

Понятійна база контролю за діяльністю правоохоронних, яка застосовується в національному законодавстві, науковій літературі та практичній діяльності, не узгоджується з понятійною базою, визначеною документами ЄС. В Україні на законодавчому рівні не визначено сутність та процедури контролю за діяльністю правоохоронних органів. Такі питання частково врегульовані окремими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, де визначено контрольні повноваження і процедури лише для деяких міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, однією з функцій яких є контроль за діяльністю правоохоронних органів.

Таким чином, незважаючи на те, що здійснення контролю, його форми та методи, повноваження контролюючих суб'єктів тощо передбачені низкою законодавчих та підзаконних актів, в тому числі й відомчими, їх правова регламентація має фрагментарний, некомплексний характер, оскільки їх аналіз не дає змоги визначити вичерпний перелік: зовнішніх та внутрішніх суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів; об'єктів та предметів контролю за діяльністю правоохоронних

органів; форм контролю за діяльністю правоохоронних органів; повноважень суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів; засад взаємодії та координації між ними тощо.

Вищенаведене обумовлює необхідність удосконалення правового регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів. На нашу думку, необхідно розробити та прийняти Закон України «Про контроль за діяльністю правоохоронних органів України», у якому повинні бути враховані недоліки правового регулювання, на яких наголошувалося вище. Крім того, у такому Законі повинні бути визначені правоохоронні органи, які є його об'єктами, відповідальність не лише об'єктів контролю, а й суб'єктів, які його здійснюють. Такий контроль повинен мати профілактичне, а не каральне спрямування. Крім того, ми погоджуємося з тими науковцями, які обґрунтовують необхідність прийняття Законів України «Про державний контроль в Україні», «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», «Про контроль в Україні» [9, с. 11; 10, с. 29; 11, с. 93].

Список літератури: 1. Битяк Ю. П. Адміністративне законодавство і форми його систематизації // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 2004. – С. 147–150. 2. Липницький Д. Узгодити податкове законодавство та законодавство з енергозбереження / Д. Липницький // Підприємство, господарство і право. – 2002. – № 6. – С. 3–5. 3. Гладун З. Система правових норм про охорону здоров'я і проблеми їх систематизації / З. Гладун // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1. – С. 91–100. 4. Суровцева І. Ю. Законодавство про благодійництво та меценатство: сучасне осягнення історії / І. Ю. Суровцева // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2008. – № 3. – С. 108–116. 5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 6. 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. 7. Про затвердження Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11 січ. 2005 р. № 10. – Нормативний акт МВС України. 8. Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення підрозділами управління внутрішньої та власної безпеки профілактики правопорушень у сфері службової діяльності військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27 берез. 2006 р. № 235 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1231. 9. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 42 с. 10. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / В. М. Гарашук. – Х., 2003. – 35 с. 11. Новіков В. В. Внутрі-

домчий контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Володимирович. – Х., 2006. – 201 с.

Надійшла до редколегії 21.04.2011

Предложены практически значимые критерии классификации правовых актов, которые регламентируют контроль за деятельностью правоохранительных органов в Украине. Определены проблемы правового регулирования контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине, предложены пути их решения.

The practically meaningful criteria of classification of legal acts that regulate control after activity of law enforcement authorities in Ukraine are offered. The problems of the legal adjusting of control after activity of law enforcement authorities in Ukraine are determined, the ways of their decision are offered.