



УДК 343.2

КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Давиденко О.О., к. ю. н.,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Запорізький національний технічний університет

У науковій публікації досліджуються основні форми контролю професійної діяльності правоохоронних органів України в контексті євроінтеграційних процесів. Визначені актуальні напрями вдосконалення чинного законодавства та юридичної практики у сфері здійснення контролю в професійній діяльності правоохоронних органів. Ставиться питання про необхідність прийняття Закону України «Про громадський контроль», який би чітко регламентував повноваження та порядок діяльності громадських контролерів, форми участі громадськості у контролі діяльності правоохоронних органів та закріпив правові засоби здійснення такого контролю у відповідності з європейськими стандартами.

Ключові слова: контроль, нагляд, правоохоронні органи, державний контроль, громадський контроль, перевірка, інспектування, моніторинг, ревізія, удосконалення.

В научной публикации исследуются основные формы контроля профессиональной деятельности правоохранительных органов Украины в контексте евроинтеграционных процессов. Определены актуальные направления усовершенствования национального законодательства и юридической практики в сфере осуществления контроля в профессиональной деятельности правоохранительных органов. Ставится вопрос о необходимости принятия Закона Украины «Об общественном контроле», в котором должны быть четко регламентированы полномочия и порядок деятельности общественных контролеров, формы участия общественности в осуществлении контроля деятельности правоохранительных органов и закреплены правовые средства осуществления такого контроля в соответствии с европейскими стандартами.

Ключевые слова: контроль, надзор, правоохранительные органы, государственный контроль, общественный контроль, проверка, инспектирование, мониторинг, ревизия, усовершенствование.

Davydenko O.O. THE CONTROL OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROINTEGRATION PROCESSES

The scientific publication examines the main forms of control of professional activities of Ukrainian law enforcement bodies in the context of European integration processes. The actual directions of improvement of the national legislation and legal practice in the sphere of exercising control in the professional activity of law enforcement bodies are determined. The question is raised about the need to adopt the Law of Ukraine "On Public Control", which should clearly regulate the powers and procedure for the activities of public controllers, the form of public participation in monitoring the activities of law enforcement agencies, and legal means to implement such control in accordance with European standards.

Key words: control, supervision, law enforcement agencies, state control, public control, inspection, monitoring, revision, improvement.

У сучасних умовах реформування адміністративного законодавства, приведення його у відповідність з нормами європейського права особливої актуальності набуває питання здійснення державного та громадського контролю професійної діяльності правоохоронних органів. При органах державної влади створені Громадські ради, активізувалося висвітлення результатів діяльності правоохоронних органів у ЗМІ, функціонують телефони «гарячих» ліній, у приміщеннях та на території підрозділів Національної поліції та інших правоохоронних органів встановлюється цілодобове відеоспостереження, патрульні поліцейські використовують нагрудні камери відеофіксації, проте питання державного та громадського контролю діяльності правоохоронних органів залишається актуальним. По-перше, відкритим залишається питання прийняття Закону України «Про громадський контроль», який би чітко регламентував повноваження та порядок діяльності громадських контролерів, форми участі громадськості у контролі діяльності правоохоронних органів та закріпив правові засоби здійснення такого контролю.

Питання контролю діяльності правоохоронних органів досліджували такі відомі науковці, як: Л.В. Борець, С.Г. Братель, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, І.М. Доронін, О.М. Ключев, В.Ю. Кобринський, А.Т. Комзюк, О.А. Кузьменко, О.М. Куракін, О.М. Музичук, В.В. Новіков, Р.М. Павленко, В.В. Пахомов, М.В. Самодзен, І.І. Троханенко, О.М. Хольченков, О.М. Юлдашев та інші. Проте актуальним залишається питання форм та способів контролю діяльності правоохоронних органів України в контексті євроінтеграційних процесів.

Методологія написання статті спирається на органічне поєднання загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних юридичних методів дослідження, серед яких: прийоми логічного методу, системний та структурно-функціональний методи, аксіоматичний метод та метод юридичного моделювання.

Розглянемо поняття та види контролю в державному управлінні. Важливою ланкою системи державного управління є контроль. Процеси децентралізації державного управ-

ління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави.

Контроль у державному управлінні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх;

- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з огляду на дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контролюваного об'єкта є організаційною системою контролю [1, с. 138–139].

З погляду організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта розрізняють такі види контролю: внутрішній (внутривідомчий) і зовнішній (надвідомчий).

Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості (у більшості випадків як інспектування). Зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів і в основному стосується однієї зі сторін їхньої діяльності. Так, наприклад, внутрішній контроль у системі органів Національної поліції України здійснюють керівники відповідних підрозділів, а зовнішній – органи прокуратури.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю: управлінський і бюджетний. Управлінський контроль – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних

завдань. Бюджетний контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль має такі докорінні відмінності від бюджетного контролю:

- бюджетний контроль поширюється виключно на економічні дані, тоді як управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання);

- управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу, а бюджетний контроль – підвищення ефективності діяльності органу;

- управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватися тільки комплексно.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного управління розрізняють попередній, або превентивний, поточний, або оперативний, та підсумковий контроль [1, с. 139].

Мета попереднього контролю полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Цей вид контролю використовують щодо ресурсів. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей [2, с. 23–29].

Поточний контроль відбувається безпосередньо у процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; коригує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей. Тобто зворотний зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає більший ефект, ніж підсумковий, і дає змогу проводити систематичне оцінювання стану справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану.

Мета підсумкового контролю полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, винесених контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась, і її наслідками. У цьому разі доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалась після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими матиме справу організація [1, с. 140].

Для забезпечення ефективності контролю він має відповідати таким вимогам: об'єктив-



ності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особливою відповідальністю керівника за стан і організацію контролю.

Щодо співвідношення понять контроль та нагляд варто зазначити, що у чинному законодавстві ці дві категорії вживаються як синоніми. Як приклад можна навести Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V. Проте в юридичній літературі найбільше вживається саме термін «контроль».

Окреме дисертаційне дослідження контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні здійснив О.М. Музичук [3]. Так, в одній зі своїх публікацій він зазначає, що деякі з форм контролю (перевірка, інспектування, моніторинг, ревізія) регулюються самостійними нормативно-правовими актами. Таким чином, аналіз законодавчих та підзаконних актів, які регламентують різні види контролю, виявив спільні для них недоліки, серед яких: присвячення окремих статей регламентації методів, а не форм контролю, перші з яких є похідними від останніх; відсутність комплексного закріплення форм контролю; ототожнення форм контролю між собою; визначення переліку форм контролю під різними назвами [4].

Крім того, за результатами аналізу позицій окремих авторів щодо розуміння сутності та видів форм контролю О.М. Музичук формулює такі висновки: надзвичайно велика кількість форм контролю зумовлює необхідність у визначенні їх загальних ознак та практично значимих критеріїв їх класифікації. Конкретна форма контролю залежить від мети та завдань, компетенції і повноважень суб'єкта контролю, видів і предмета контролю, які варто обрати критеріями (підставами) для їх класифікації. Наприклад, якщо метою та завданням контролю є вивчення (ознайомлення) всіх напрямів роботи підконтрольного об'єкта, то використовується така форма контролю як комплексна перевірка чи комплексне інспектування. Якщо метою та завданням контролю є ознайомлення з одним напрямом діяльності підконтрольного об'єкта, застосовується вибіркова перевірка. Що стосується такого критерію класифікації форм контролю як рівень компетенції та повноважень суб'єкта контролю, то загальним правилом є: чим вищий їх рівень, тим більшу кількість форм контролю може застосувати суб'єкт контролю (перевірити діяльність підконтрольного об'єкта особисто; направити на підконтрольний об'єкт перевіряючих (відомчих, міжвідомчих чи приватних); витребувати звіти чи іншу службову документацію; заслухати інформацію про виконання; призначити експертизу тощо). За цим критерієм форми контролю за діяльністю правоохоронних органів можна об'єднати у дві групи. Форма контролю залежить від його видів (державний, міждержавний, самоврядний та громадський) та підвидів (парламентський, президентський, судовий, відомчий тощо). Наприклад, для парламентського контролю характерні спеціальні форми реагування на порушення законності в діяльності

правоохоронних органів: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акта, депутатський запит, парламентське розслідування, парламентське слухання, депутатське звернення, згода на призначення тощо; для громадського контролю характерним є використання такої форм контролю як спостереження; для відомчого контролю – проведення службового розслідування [4].

Таким чином, під формами контролю за діяльністю правоохоронних органів М.О. Музичук пропонує розуміти зовнішнє вираження контрольних дій суб'єктів контролю, найбільш поширеною серед яких є перевірка, окремі з яких мають суворо визначену процедуру здійснення (інспектування, службове розслідування тощо) і за допомогою яких суб'єкт контролю здійснює надані йому контрольні повноваження, а самі вони здійснюються за допомогою методів контролю та його заходів [4].

Детальніше розглянемо поняття та сутність громадського контролю, адже в контексті євроінтеграційних процесів саме громадський контроль вбачається найефективнішим та неупередженим засобом контролю діяльності правоохоронних органів, про що свідчить позитивна європейська практика. Органи державної влади так чи інакше пов'язані між собою питаннями підтримки авторитету державної влади, обмеженням витоку негативної інформації про діяльність окремих її інституцій, що певним чином може впливати на об'єктивність здійснення контролю. Одним із видів контролю за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є громадський контроль. Громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Підконтрольність держави громадянському суспільству в особі тих чи інших його органів – характерна ознака демократії, а отже, і демократичної держави. На думку А.А. Ялбулганова, як держава, так і громадянське суспільство повинні мати однакові повноваження, в результаті чого громадянське суспільство зможе ефективно боротися зі зловживаннями в сфері державного управління, оскільки контролює діяльність чиновницького апарату, допомагає виявити правопорушення, які здійснюються в процесі функціонування державної влади [6, с.16].

А.Ф. Мельник, О.Ю. Смоленський, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнко під громадським контролем розуміють один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [7, с. 149]. В.М. Гаращук під громадським контролем розуміє контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень, окремих громадян [8, с. 90].

С.Ф. Денисюк визначає поняття громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів як сукупність дій суб'єктів контролю, врегульованих головним чином нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод. А громадський контроль у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку С.Ф. Денисюк характеризує як перевірку (спостереження, нагляд) за додержанням зазначеними органами та їх посадовими особами чинного законодавства та підзаконних актів у сфері охорони громадського порядку, який здійснюється недержавними суб'єктами (як індивідуальними, так і колективними) і які не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів, а їх рішення здебільшого мають рекомендаційний та профілактичний характер [9, с. 31–32].

У чинному Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами» громадський (за законом – цивільний, що на нашу думку, те саме) контроль визначено як 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 [10].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами» предметом цивільного контролю у сфері оборони і безпеки, правоохоронної діяльності держави є, зокрема, обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з:

- парламентського контролю;
- контролю, здійснюваного Президентом України;
- контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України;
- громадського контролю.

Суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [10].

Таким чином, у зазначеному Законі досить чітко регламентована система та суб'єкти цивільного контролю. Проте актуальним є питання прийняття Закону України «Про громадський контроль», в якому будуть чітко регламентовані функції та повноваження громадських контролерів, адже в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» більше уваги приділяється контролю саме над воєнною організацією.

Крім того, згідно зі ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян» [10]. Тобто окремий громадянин не може виконувати функції громадського контролера, а може діяти лише через громадську організацію чи звичайне звернення до органів державної влади. У новому Законі України «Про громадський контроль» було б доцільно надати право соціально активним громадянам отримати свідоцтво громадського контролера і самостійно, за власною ініціативою, здійснювати громадський контроль діяльності правоохоронних органів.

Ефективність громадського контролю значною мірою залежить від рівня засвоєння членами суспільства соціальних цінностей і норм, їхньої життєвої позиції і морального самоконтролю.

Висновки. Таким чином, наявна система контролю діяльності правоохоронних органів є недостатньо ефективною. Адже контрольні функції покладені більшою мірою на інші органи державної влади (прокуратуру, омбудсмена, судову систему), вкрай обмежені повноваження мають звичайні громадяни. Отже, актуальним є питання прийняття



Закону України «Про громадський контроль», в якому будуть чітко регламентовані функції та повноваження громадських контролерів, адже в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» більше уваги приділяється контролю саме над воєнною організацією. Крім того, згідно зі ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян». Тобто окремий громадянин не може виконувати функції громадського контролера, а може діяти лише через громадську організацію чи звичайне звернення до органів державної влади. У новому Законі України «Про громадський контроль» було б доцільно надати право активним громадянам отримати свідоцтво громадського контролера і самостійно, за власною ініціативою, здійснювати громадський контроль діяльності правоохоронних органів. Прийняття такого закону цілком відповідатиме європейським стандартам і дозволить наблизити національну систему контролю діяльності правоохоронних органів до права та юридичної практики ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
2. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов. Вісник УАДУ. 1998. № 2. С. 23–31.
3. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07: «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 481 с.
4. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. Адміністративне право і процес. 2012. № 1. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/28-formy-kontrolyu-za-diyalnistyu-pravoohoronnykh-orhaniv-muzychuk-o-m>
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. / Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
6. Ялбулганов А.А. О правовом регулировании государственного финансового контроля. Юрист. 1999. № 2. С. 16–18.
7. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
8. Гаращук В.М. Загальні риси громадського контролю в державному управлінні. Проблеми законності. 2002. Вип. 56. С. 88–93.
9. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (Електронний ресурс). Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2010. 36 с.
10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15>