

УДК 351.743 (477)

Музичук О.М.

*д.ю.н., професор, старший науковий співробітник, начальник факультету № 1  
Харківський національний університет внутрішніх справ*

## ДО ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

**Постановка проблеми.** 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 забезпечення 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.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів були предметом наукових досліджень. Бандурки О.М., Борець Л.В., Брателя С.Г., Грохольського В.Л., Гусарова С.М., Гуславського В.С., Денисюка С.Ф., Ключова О.М., Кузьменко О.А., Новікова В.В., Пахомова В.В., Плішкіна В.М., Троханенко І.І. та інших авторів. 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'єкту 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 у науковій літературі та невизначеними у 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; по-шосте, об'єктом та предметом такого контролю науковці частіш за все називають зовнішню правоохоронну діяльність правоохоронних органів, натомість, важливим є розгляд як предмету 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 у 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 нау-

ковій літературі він ототожнюється з державним чи громадським контролем.

Що стосується завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів, то у вітчизняній юридичній вони висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, що визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою цієї статті є визначення переліку завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів, у зв'язку з чим заплановано: уточнити мету такого контролю; охарактеризувати чинне законодавство України та наукову літературу на предмет визначення у них завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів; сформулювати поняття «призначення контролю за діяльністю правоохоронних органів».

**Виклад основного матеріалу.** У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під завданням розуміється «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т.ін.; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що хочуть здійснити [1, с. 378].

На нашу думку, термін «завдання» відповідає на запитання: яким чином, у який спосіб передбачається досягнути передбачену мету, які для цього застосувати методи. Отже, завдання реалізується під час виконання певних дій, що спрямовані на досягнення передбаченої мети контролю за діяльністю правоохоронних органів, якою 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; вико-

навської дисципліни; ефективності та прозорості в діяльності правоохоронних органів, злагодженої та скоординованої їх правоохоронної діяльності.

У порівнянні із метою контролю його завдання отримали більш чітке нормативне визначення, наприклад, у ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [2] та ст. 2 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [3], аналіз яких, дав змогу зробити такі висновки:

1. Вони стосується як зовнішньої, так і внутрішньої діяльності Воєнної організації і правоохоронних органів держави, що є обґрунтованим та доцільним.

2. Вважаємо, що із наведених «основних завдань» цивільного контролю такими є лише: створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян; попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях; перевірка використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройними Силами України та іншим військовим формуванням, а також правоохоронним органам. Відповідно, усі інші «основні завдання» цивільного контролю мають опосередковане до нього значення, є його окремими напрямками відповідно до предмету його впливу, а таке завдання як «дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави» варто розглядати як мету цивільного контролю.

Завдання контролю визначається у низці проектів законодавчих актів. Наприклад, у проекті Закону України «Про громадський контроль» [4], проекту Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджет-

ного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» [5].

Валика кількість завдань фінансового контролю – аж 27 – визначена у ст. 4 Закону України «Про державний фінансовий контроль» [6], переважна більшість яких починається зі словосполучення «забезпечення контролю», що є нелогічним, позаяк виходить, що завданням контролю є сам контроль. Проте, у цьому проекті досить чітко визначені напрями фінансового контролю залежно від предмету його управлінського впливу.

Перелік завдань контролю визначається у науковій літературі. Так, О.Ф. Андрійко наголошує на тому, що «завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку» [7, с. 343], акцентуючи тим самим увагу на попереджувальній (профілактичній) ролі контролю в державі.

В.М. Плішкін завданнями контролю в апаратах управління органів внутрішніх справ називає такі: забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, форми, методів, результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимом роботи; підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм та методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, виявлення позитивного досвіду і

його використання в практиці; забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; подання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоробок і прорахунків; визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу [8, с. 515].

На нашу думку, таке розуміння завдань контролю є досить широким, оскільки деякі із завдань більш характерні для його мети (наприклад, забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів, підвищення виконавської дисципліни). Що стосується таких завдань як: забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, то вони більш характерні для розуміння їх як предмету контролю. Проте, досить виваженим є виокремлення автором серед завдань й таких як: виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; подання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоробок і прорахунків, які носять позитивне а не негативне спрямування, перше з яких повинно бути пріоритетним.

Як «порівняння фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявлення недоліків та помилок в роботі та їх попередження; оцінювання відповідності здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним» визначають завдання контролю А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнко [9, с. 138].

У цілому погоджуючись з таким розумінням завдань контролю, вважаємо, що їх перелік є обмеженим та таким, що акцентує увагу лише на його негативному аспекті (виявлення

недоліків та помилок в роботі та їх попередження).

О.М. Бандурка завданнями контролю в ОВС називає: спостереження за діяльністю об'єкта і перевірку її відповідності управлінським рішенням; виявлення, вивчення результатів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, відхилень від згаданих рішень, від норм організації, а також на загальне регулювання діяльності об'єкта [10, с. 178].

**Висновки.** Аналіз вищенаведених завдань контролю, які окремі науковці вважали доцільним визначити основними (загальними), дав змогу зробити такі висновки: по-перше, переважна більшість науковців завданням контролю вбачають забезпечення законності (дисципліни) в державному управлінні, яке, на нашу думку, є його метою; по-друге, науковці не проводять чіткого розмежування між метою контролю та завданнями контролю, у зв'язку з чим мета (як досягнення бажаного результату) та завдання контролю (тобто шляхи досягнення мети) ототожнюються.

Беручи до уваги законодавчі визначення та теоретичні положення щодо завдань контролю, пропонуємо до *завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів* віднести такі:

1. Перевірку 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 вчиненню 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 оцінка ефективності стилю і методів роботи правоохоронних органів усіх рівнів та їх персоналу.

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

10. Відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом відміни дії незаконного правового акту 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.

#### Анотація

Визначається перелік завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів. Уточнюється мета такого контролю. Характеризується чинне законодавство України та наукова література на предмет визначення у них завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів. Формулюється поняття «призначення контролю за діяльністю правоохоронних органів».

**Ключові слова:** дисципліна, законність, контроль, мета контролю, завдання контролю.

#### Аннотация

Определяется перечень задач контроля за деятельностью правоохранительных органов. Уточняется цель такого контроля. Характеризуется действующее законодательство Украины и научная литература на предмет определения в них задач контроля за деятельностью правоохранительных органов. Формулируется понятие «назначение контроля за деятельностью правоохранительных органов».

**Ключевые слова:** дисциплина, законность, контроль, цель контроля, задачи контроля.

#### Muzychuk O.M. On the issue of control over activities of law enforcement authorities

##### Summary

The list of control tasks is determined after activity of law enforcement authorities. The aim of such control is specified. The current legislation of Ukraine and scientific literature are characterized for the purpose determination in them control tasks after activity of law enforcement authorities. A concept «Setting of control after activity of law enforcement authorities» is formulated.

**Key words:** discipline, legality, control, control objective, control tasks.

#### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України: від 19.06.2003 р., № 963–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України: від 19.06.2003 р., № 975–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
4. Про громадський контроль: Проект Закону / внесений народними депутатами України А.В. Раханським, І.Ф. Шаровим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2).
5. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення: Проект Закону / внесений народним депутатом України С.В. Ківаловим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2).
6. Про державний фінансовий контроль : Проект Закону / внесений народним депутатом України В.І. Коновалюком [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2).
7. Андрійко О.Ф. Призначення і функції державного контролю / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / О.Ф. Андрійко; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 342–346.
8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В.М. Плішкін; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
9. 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.
10. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.