

## КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

*У статті досліджено контрольно-наглядову діяльність як засіб забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів України. Зіставлено й чітко визначено зміст контролю та нагляду в діяльності правоохоронних органів.*

**Ключові слова:** система правоохоронних органів, правоохоронна діяльність, права громадян, адміністративно-правовий захист.

Діяльність правоохоронних органів – один із важливих, відповідальних і водночас складних сегментів функціонування державного механізму. Чільне місце в діяльності правоохоронних органів посідає саме правоохоронна діяльність, покликана забезпечити повну, всебічну, своєчасну охорону й захист засад конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також законності та правопорядку.

Перспективним і дієвим засобом захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів є контроль і нагляд. Разом із тим, попри потенціал контрольно-наглядової діяльності як засобу забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів України, на сьогодні слід констатувати як відсутність цілісного наукового розуміння сутності та розмежування контролю та нагляду, так і недостатню пов'язаність і узгодженість окремих різновидів контрольно-наглядової діяльності, що не може повною мірою гарантувати дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів.

Зазначимо, що різні аспекти контролю та нагляду як явищ правової дійсності розглядали такі вчені, як О.Ф. Андрійко, С.Ф. Денисюк, О.М. Музичук, А.Й. Присяжнюк, І.І. Троханенко, В.В. Шемчук та ін. Наукове вивчення контролю та нагляду спрямоване переважно на обґрунтування їх місця в механізмі державного управління в тих чи інших сферах суспільного життя, водночас поза увагою залишається значення контрольно-наглядової діяльності в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зокрема в такій пріоритетній сфері, як правоохоронна діяльність. Це свідчить про актуальність питання контрольно-наглядової діяльності як засобу захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

**Метою статті** є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України як основної функції правової держави.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- охарактеризувати захист прав громадян як ознаку та основну функцію правової держави;
- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Передусім відзначимо, що контроль та нагляд близькі за своєю суттю й місцем у захисті прав громадян. При цьому, на думку В.М. Гаращука, контроль та нагляд є основними адміністративними засобами превенції, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері управління, так і в суспільстві загалом [2, с. 4]. Подібна функціональна наближеність контролю й нагляду зумовлює певну неоднозначність їх співвідношення або навіть призводить до їх ототожнення чи взагалі поєднання в один різновид правоохорони – контрольно-наглядову діяльність. До того ж, зіставлення й чітке визначення змісту контролю та нагляду ускладнюється використанням вченими в їх характеристиці різних методологічних позицій, розглядом контролю і нагляду одночасно як форми [3, с. 35], способу [2, с. 59], засобу [4], методу [5, с. 47–68] тощо. Подібна відмінність підходів до розуміння контролю та нагляду цілком відповідає їх багатогранності, що дає змогу визначати контроль і нагляд як адміністративно-правові засоби захисту прав громадян, які забезпечують владно-розпорядчий вплив на організацію та реалізацію захисту прав громадян в Україні.

Повне встановлення специфіки контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів потребує їх точного розмежування, визначення основних характерних ознак і властивостей з метою більш раціонального застосування контролю та нагляду у сфері захисту прав громадян. Зазначимо, що В.Б. Авер'янов під контролем розуміє своєрідний юридичний процес, який

використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах яких вони мають діяти [6, с. 349]. П.М. Чистяков розглядає державний контроль як функцію, здійснювану державою в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності [7, с. 6]. На нашу думку, наведені дефініції є надто узагальненими й абстрактними, безпосередньо не вказуючи на сутнісні й характерні ознаки контролю, лише пов'язуючи його із здійсненням перевірок. Однак не можна не погодитись із А.О. Собакарь, що організаційні форми контролю й нагляду можуть збігатися [8], оскільки загалом будь-яка контрольно-наглядова діяльність полягає в перевірці певного об'єкта на відповідність визначеним критеріям, зокрема дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів. При цьому необхідно зважати й на те, що перевірка є лише однією з форм контролю та нагляду, якими залежно від цілей контрольно-наглядової діяльності також можуть бути моніторинг, звітування, опитування, одержання пояснень, інспектування, експертиза тощо. Тому, визначаючи контроль і нагляд, передусім, як перевірку, слід мати на увазі можливість їх вираження в інших формах спостереження за діяльністю правоохоронних органів.

Зазначимо, що контроль і нагляд вирішують єдине завдання забезпечення законності та дисципліни в певній сфері суспільних відносин, у тому числі в діяльності правоохоронних органів, зокрема, на предмет дотримання в ній прав громадян. Разом із тим, на нашу думку, в аспекті забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів важливою є спеціальна спрямованість нагляду на перевірку відповідності діяльності піднаглядного об'єкта виключно вимогам чинного законодавства. У свою чергу, контроль може застосовуватись і за іншими підставами, його предметом може бути не лише законність діяльності підконтрольного об'єкта (правоохоронних органів), а і її доцільність. Контроль використовують для здійснення управлінського впливу не тільки з метою запобігання правопорушенням, а й для корегування поточної діяльності підконтрольного об'єкта. При цьому, на думку В.М. Манохіна [9, с. 250–252], якщо контроль є функцією будь-яких управлінських органів, то нагляд здійснюють тільки деякі з них. Підкреслимо, що перевірки під час і нагляду, і контролю на предмет дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів мають проводитись виключно за критерієм відповідності такої діяльності саме законодавству.

Більш повною з погляду характеристики відмінностей державного контролю від нагляду вбачається дефініція, запропонована

О.М. Музичуком [10, с. 86], котрий визначає контроль у державному управлінні як сукупність заходів із перевірки дотримання об'єктами контролю встановлених вимог, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності. Право суб'єкта контролю втручатися у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, можливість самостійного його притягнення до відповідальності як обов'язкові ознаки контролю називає більшість інших учених [2; 8; 11; 12]. Водночас В.М. Гарашук наводить додаткові ознаки контролю, а саме: повсякденність і безперервність; здійснення як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і спеціально створеними для цього контролюючими органами [2, с. 78]. На нашу думку, безперервність контролю, так само, як і його об'єктивність, оперативність, дієвість тощо, більшою мірою характеризує принципи контролю, ніж своєрідність цього адміністративно-правового засобу захисту прав громадян. Тому більш коректним видається стверджувати про постійність здійснення такого контролю, що виявляється в його перманентності, періодичності і систематичності стосовно певних конкретно визначених об'єктів.

Із урахуванням вищевикладеного, пропонуємо визначати контроль як такий адміністративно-правовий засіб захисту прав громадян, що полягає в перманентному здійсненні спеціально уповноваженими компетентними суб'єктами перевірки стану дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів з метою запобігання та виявлення порушень, а також їх усунення шляхом зміни та скасування актів і рішень правоохоронних органів, вчинення інших дій, що належать до компетенції підконтрольного об'єкта, притягнення винних до юридичної відповідальності.

Крім цього, не погодимось із А.О. Собакарь, що наглядові органи не завжди, але "мають право безпосередньо розглядати питання щодо притягнення винної особи до юридичної відповідальності" [8], хоча конкретних прикладів цього вчений не наводить. Іншої точки зору дотримуються М.Є. Черкес і А.С. Васильєв, на думку яких, нагляд допускає "можливість наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного суб'єкта на ті його порушення, котрі він виправляє сам чи виправляє його вищий орган" [13, с. 3]. У цьому випадку першочергово пропонуємо виходити з того, що можливість притягнення до юридичної відповідальності прямо суперечить іншій zasadі наглядової діяльності – невтручання в діяльність піднаглядного об'єкта, адже в процесі нагляду не повинно допускатися в ньому жодних змін. Зворотне ж свідчитиме, що такий "на-

глядювий" орган насправді є контролюючим органом. Тим більше, що законодавча практика України наразі не містить чіткого розмежування контрольної й наглядової діяльності, в результаті чого такі суб'єкти, як органи пожежного нагляду та органи санітарно-епідеміологічного нагляду, де-юре здійснюють нагляд, а де-факто – контроль.

Виходячи з принципу "невтручання", цілком логічною, на нашу думку, видається неможливість його поєднання із самостійною зміною чи скасуванням наглядовими органами певних актів або рішень піднаглядного об'єкта. Тому необхідно дещо конкретизувати зазначене Ю.П. Битяком призначення нагляду як профілактики, виявлення й усунення правопорушень [14]. Відзначимо, що факт проведення будь-яких перевірок (у межах контролю або нагляду) законності в діяльності правоохоронних органів, у тому числі на предмет дотримання в ній прав громадян, уже сам по собі забезпечує запобігання можливим правопорушенням, перешкоджаючи їх учиненню й стимулюючи правомірну поведінку працівників правоохоронних органів. Безпосереднім матеріальним результатом подібних перевірок є виявлення порушень прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Отже, функції запобігання та виявлення правопорушень однаково характерні як для контролю, так і для нагляду. Водночас, на відміну від контролю, нагляд не допускає втручання в діяльність піднаглядного об'єкта і в разі виявлення певних порушень передбачає не їхнє самостійне усунення, а лише постановку питання про усунення виявлених порушень самим порушником або іншими компетентними органами.

Отже, констатуємо, що нагляд не стільки виконує функцію усунення правопорушень у діяльності правоохоронних органів, скільки сприяє їх усуненню. У цьому випадку усунення виявлених порушень законодавства, на думку В.В. Мурзи [15], відбувається або добровільно порушником відповідно до його правової свідомості, або через систему державного примусу. До речі, подібна можливість добровільного усунення порушником виявлених порушень прав громадян, передбачена наглядом, більшою мірою, ніж контроль, відповідає вимогам сучасної демократичної соціальної правової держави і громадянського суспільства з достатнім рівнем правової свідомості. При цьому не погодимось із О.М. Музичуком, на думку якого призначення контролю полягає у "поєднанні заохочувальних та примусових заходів та методів у ході його здійснення, перевага під час реалізації яких повинна надаватись першим" [10, с. 5]. Насправді ж для контролю пріоритетним є саме примусове втручання контролюючих органів у діяльність правоохоронних органів, тоді як добровільність усунення виявлених порушень характеризує саме нагляд.

Названі функції спрямовані на реалізацію єдиної мети такого контролю та нагляду – забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів і дотримання в ній прав громадян. При цьому забезпечення дотримання прав громадян, які, відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [1], мають безпосередньо визначати зміст і спрямованість діяльності держави, не зовсім коректно визначено лише одним із поточних завдань такого цивільного контролю. До того ж, зауважимо, що в аспекті мети контролю й нагляду за діяльністю правоохоронних органів мова повинна йти про запобігання і недопущення порушень не лише "конституційних прав і свобод" (ст. 2 Закону України від 19.06.2003 р.), а загалом будь-яких інших прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Підбиваючи підсумки, виділимо такі характерні ознаки нагляду: по-перше, неможливість втручання в діяльність піднаглядного об'єкта (неможливість притягнення винних до юридичної відповідальності, зміни та скасування його актів і рішень, вчинення інших дій, що належать до компетенції піднаглядного об'єкта); по-друге, забезпечення усунення виявлених порушень шляхом ініціювання їх усунення самим порушником або іншими компетентними органами. Відповідно до цього, інтерпретуючи загальне розуміння нагляду, визначаємо нагляд за діяльністю правоохоронних органів як такий адміністративно-правовий засіб захисту прав громадян, що полягає в перманентному здійсненні спеціально уповноваженими компетентними суб'єктами перевірки стану дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів з метою запобігання та виявлення порушень, а також забезпечення їх усунення порушником або іншими компетентними органами без прямого втручання суб'єкта нагляду в діяльність піднаглядного об'єкта.

Зазначимо, що контроль і нагляд за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів охоплюють лише окремий сегмент соціальної контрольної-наглядної діяльності, в межах якої функціонує окрема підсистема контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів. Загальним предметом такого контролю й нагляду за діяльністю правоохоронних органів в Україні, згідно з О.М. Музичуком [10], є вся сукупність напрямів діяльності правоохоронних органів та їх безпосередня поведінка. При цьому наголосимо, що виявлення й усунення випадків порушення прав громадян у діяльності правоохоронних органів відбувається в межах єдиної системи контролю та нагляду за додержанням законності в діяльності правоохоронних органів, що забезпечує дотримання в ній прав як людини, так і юридичних осіб, а також загальносоціальних, державних і муніципальних інтересів.

В основу контролю та нагляду за дотриманням прав громадян в діяльності право-

охоронних органів як адміністративно-правових засобів захисту прав громадян відповідно до засад верховенства права і конституційної законності в умовах правової держави має першочергово покладатись відповідне адміністративно-правове регулювання, що особливо актуалізується у зв'язку з необхідністю формування цілісної системи такої контрольно-наглядової діяльності. Разом із тим, на сьогодні правові засади контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів здебільшого характеризуються фрагментарністю й поверховістю правових приписів, своєю неузгодженістю й відсутністю єдиних організаційно-правових механізмів забезпечення за допомогою контролю і нагляду законності в діяльності правоохоронних органів.

**Висновки.** Контроль і нагляд за діяльністю правоохоронних органів та дотриманням у ній прав громадян є важливими адміністративно-правовими засобами захисту прав громадян. Контрольно-наглядова діяльність здійснюється різними органами публічної влади й громадськістю, охоплюючи всі рівні функціонування різних правоохоронних органів України. Удосконалення системи контролю і нагляду за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів потребує чіткого встановлення сутності контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, а також законодавчого визначення дотримання прав громадян предметом такого контролю та нагляду, закріплення цілісної системи їх суб'єктів і порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності.

### Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
3. Горшенев В.Г. Контроль как правовая форма деятельности / В.Г. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1986. – 176 с.
4. Адміністративне право України / [за ред. Ю.П. Битяка]. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
5. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет / Н.М. Кейзеров. – М. : Юрид. лит., 1973. – 264 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.
7. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / П.М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 22 с.
8. Собакарь А.О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління / А.О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 2. – С. 58–63.
9. Советское административное право / [под ред. В.М. Манохина]. – М. : Юрид. лит., 1977. – 544 с.
10. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Музичук. – Х., 2010. – 486 с.
11. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 378 с.
12. Присяжнюк А.Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія / А.Й. Присяжнюк. – Х. : Золота миля, 2012. – 397 с.
13. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. – 1991. – № 4. – С. 3–8.
14. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; [за заг. ред. Ю.П. Битяка та ін.]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
15. Мурза В.В. Сутність та значення наглядової функції держави / В.В. Мурза // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 505–509.
16. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.
17. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 708.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2013.

### Соколенко О.Л. Контроль и наблюдение за деятельностью правоохранительных органов Украины

*В статье исследована контрольно-наблюдательная деятельность как средство обеспечения соблюдения прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины. Сопоставлены и четко определены контроль и надзор в деятельности правоохранительных органов.*

**Ключевые слова:** система правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, права граждан, административно-правовая защита.

**Sokolenko O. Control and monitor the activities of law-enforcement agencies**

*Summing up, we can identify the following distinctive features of supervision: firstly, the inability to interference in the supervised object (inability to bring the perpetrators to legal liability, modification and cancellation of its acts and decisions, other actions that fall within the competence of the supervised object), and secondly, ensuring elimination of violations by initiating their elimination by the offender or other competent authorities. Accordingly, interpreting the general understanding of supervision, determine supervision of law enforcement such as administrative and legal means of protecting citizens' rights, which is in constant exercise specifically authorized by the competent entities verification of compliance with human rights in law enforcement to prevent and detect violations, and to ensure their elimination offender or other competent authorities without the direct intervention of the subject of surveillance activities supervised object.*

*Also noteworthy is that the control and supervision over the observance of human rights in law enforcement spanning a separate segment of social control and supervision, under which individual subsystem functions of control and supervision of law enforcement. The general subject of such control and supervision of law enforcement agencies in Ukraine, according to A. Muzychuk [10], is a set of all activities of law enforcement agencies and their immediate behavior. At the same time, emphasize that the identification and elimination of violations of human rights in law enforcement takes place within a single system of control and supervision over the legality of law enforcement that enforces it as a human rights and legal persons, as well as general social state and municipal interests.*

*The basis of the monitoring and enforcement of citizens' rights in law enforcement as an administrative and legal protection of citizens' rights in accordance with the principles of the rule of law and constitutional law in law has primarily relied upon appropriate administrative regulation, most updated due to necessity of forming such an integrated system of control and supervision. However, today the legal principles of control and supervision of law enforcement is generally characterized by fragmentation and shallowness of the laws, his inconsistency and lack of common organizational and legal mechanisms to ensure through monitoring and supervision of legality in law enforcement.*

*Key words: system of law enforcement authorities, law-enforcement activity, rights for citizens, administrative and legal defence.*