

Соколенко О.Л.

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський національний
університет ім. Олеся Гончара)

УДК 342.9

НАПРЯМКИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено контрольну діяльність як засіб забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

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

Постановка проблеми. Ефективна реалізація правоохоронної функції держави передбачає наділення правоохоронних органів достатніми державно-владними повноваженнями, можливістю застосування у визначених випадках державного примусу, необхідними правовими засобами й гарантіями реалізації наданих правоохоронних повноважень. Це, а також численні недоліки організації роботи правоохоронних органів виступають живильним середовищем можливих зловживань, службової недбалості, перевищення працівниками службових повноважень, використання службового становища всупереч інтересам служби, інших порушень законності та правопорядку.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначимо, що різні аспекти контролю та нагляду як явищ правової дійсності раніше вже розглядалась такими вченими, як О.Ф. Андрійко, С.Ф. Денисюк, О.М. Музичук, А.Й. Присяжнюк, І.І. Троханенко, В.В. Шемчук та ін. З огляду на це вбачаються актуальними питання контрольної-наглядової діяльності як засобу захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Метою даної статті є визначення шляхів удосконалення контрольної-наглядової діяльності як засобу захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: охарактеризувати різні аспекти контролю та нагляду як явищ правової дійсності; визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Виклад основного матеріалу. Наукове вивчення контролю та нагляду спрямовується переважно на обґрунтування їх місця у механізмі державного управління в тих чи інших сферах суспільного життя, у той же час не приділяється належна увага значенню контрольної-наглядової діяльності в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зокрема, у такій пріоритетній сфері, як правоохоронна діяльність.

Поза цим зазначимо, що ст. 31-34 Закону України від 25.03.1992

№ 2229-ХІІ [4] передбачають чотири напрямки контролю і нагляду за діяльністю Служби безпеки України: постійний контроль Верховної Ради за дотриманням законодавства; контроль Президента та уповноважених ним державних органів; контроль за адміністративно-господарською і фінансовою діяльністю; прокурорський нагляд за додержанням законів. Маємо зауважити, що контроль за адміністративно-господарською і фінансовою діяльністю як Служби безпеки, так і Державної кримінально-виконавчої служби безпосередньо не стосується питань захисту прав громадян, ймовірною сферою порушень яких пріоритетно виступає не фінансово-господарська, а саме правоохоронна діяльність правоохоронних органів.

Отже, чинне законодавство, що визначає правовий статус конкретних правоохоронних органів і окремі напрямки їх діяльності (оперативно-розшукова, розвідувальна діяльність тощо), встановлює щодо них лише перелік суб'єктів контролю і нагляду, водночас не визначаючи ані точних завдань контрольної-наглядової діяльності у правоохоронній сфері (ключовим з яких має бути забезпечення дотримання прав громадян), ані компетенції таких контролюючих і наглядових органів, ані порядку реалізації контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів.

Усе це актуалізує застосування з метою захисту прав громадян спеціалізованого законодавства з питань контрольної-наглядової діяльності в державі. Зокрема, мається на увазі Закон України від 19.06.2003 № 975-IV [16], що закладає правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами. При цьому одразу маємо вказати на потребу вдосконалення предмета цивільного контролю, що не повною мірою узгоджується із його завданнями, одним з яких є створення умов, які унеможливають використання правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян (ст. 2 даного Закону України), що безпосередньо вимагає попередження та припинення порушень прав громадян у діяльності правоохоронних органів. У той же час ані дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина (а не лише працівників правоохоронних органів), ані законність у діяльності правоохоронних органів як предмет системи демократичного цивільного контролю чітко так і не визначені. Зауважимо, що подібна неправильна розстановка основних векторів цивільного контролю за правоохоронними органами негативним чином позначається на продуктивності даного засобу захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. На нашу думку, реальна адаптація діяльності правоохоронних органів до вимог сучасної демократичної соціальної правової держави вимагає прямого законодавчого визнання основною і пріоритетною метою контролю і нагляду за діяльністю правоохоронних органів забезпечення в ній, по-перше, дотримання прав громадян і, по-друге, конституційної законності.

Зазначимо, що згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України від 19.06.2003 [5] система цивільного контролю за правоохоронними органами узагальнено складається з таких видів контролю: парламентський контроль, президентський контроль, урядовий контроль, муніципальний контроль, судовий контроль, прокурорський нагляд, громадський контроль. При цьому одразу

маємо визначити методологічну помилковість включення прокурорського нагляду до системи цивільного контролю, що за своєю природою та порядком реалізації істотною мірою відрізняється від контрольної діяльності.

Залучення громадськості до контрольної-наглядової діяльності за правоохоронними та іншими державними органами має важливе значення в аспекті розбудови соціальної правової держави та формування громадянського суспільства в Україні, одним із чинників чого є гарантування й дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина [11]. Саме тому вбачається особлива нагальність функціонування спеціальної системи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, тим більше, що громадський контроль, згідно з В.Я. Маліновським, визначається як «важливий чинник забезпечення законності у сфері державного управління, механізм участі громадян в управлінні державними справами» [12, с. 236].

Разом з тим сьогодні за ст. 19 Закону України від 19.06.2003 [16] громадськість має змогу здебільшого лише запитувати і отримувати від правоохоронних та інших органів інформацію з питань правоохоронної діяльності, брати участь у громадських дискусіях, проводити громадську експертизу відповідних законопроектів, рішень і програм тощо. При цьому, хоча із формуванням Законом України від 13.01.2011 № 2939-VI [13] правових механізмів доступу до публічної інформації, у тому числі з приводу дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів, й намітилися позитивні тенденції інтенсифікації громадського моніторингу у цій сфері, однак наразі все ще має місце реальна неспроможність громадськості правовим шляхом впливати на організацію та діяльність правоохоронних органів. Зокрема, на думку А.Т. Комзюка, громадський контроль в Україні сьогодні залишається доволі неефективним, не забезпечує достатній вплив на суспільні відносини у сфері державного управління [14, с. 160].

Зазначимо, що іншим окремим різновидом контролю О.Ф. Андрійко називає контроль з боку органів і посадових осіб місцевого самоврядування [12, с. 357]. У той же час законодавство, що визначає статус органів місцевого самоврядування, а саме Закон України від 21.05.1997 № 280/97 [17], безпосередньо не закріплює заходи їхньої контрольної-наглядової діяльності щодо правоохоронних органів. З цього приводу можна визначити лише «заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території» згідно з п. 40 ч. 1 ст. 25 даного Закону. Проте таке заслуховування загалом має характер звичайного інформування і не передбачає застосування органами муніципальної влади до правоохоронних органів певних обов'язкових правових заходів у разі виявлення в їх діяльності порушень прав громадян.

На нашу думку, в даному разі більш прийнятною є модель муніципального нагляду за дотриманням законності (у тому числі прав громадян) в діяльності правоохоронних органів, що має передбачати не лише вільне, повне і своєчасне одержання органами місцевого самоврядування відпові-

дних відомостей, але й можливість порушувати питання про усунення виявлених порушень або самими правоохоронними органами, або іншими компетентними інституціями. За такого підходу реальне залучення органів місцевого самоврядування до контрольної-наглядової діяльності за правоохоронними органами має проводитись із урахуванням принципу автономності і партнерства державної та муніципальної влади.

Досить перспективним у контексті захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів постає парламентський контроль, що становить «особливу форму державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль» [12, с. 365]. Одна з особливостей парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів полягає у його здійсненні не одноосібно Верховною Радою, але і її комітетами і спеціальними комісіями, окремими народними депутатами, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини і Рахунковою палатою. При цьому маємо не погодитись із О.М. Музичуком [6] щодо необхідності зведення всіх суб'єктів парламентського контролю лише до Верховної Ради, адже, на відміну від РНБО України й інших допоміжних органів Президента, названі суб'єкти можуть здійснювати контрольну діяльність як через Верховну Раду, так і самостійно. Компетенція кожного суб'єкта становить важливу частку загального парламентського контролю, що дозволяє одночасно не лише забезпечувати застосування заходів впливу на діяльність правоохоронних органів, але й у правовий спосіб виявляти в ній порушення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Так, виходячи зі ст. 85 Конституції України [1], регламенту Верховної Ради від 10.02.2010 за Законом України № 1861-VI [18], ст. 8 Закону від 19.06.2003 р. [16], парламент наділений доволі дієвими засобами реагування на порушення прав громад у діяльності правоохоронних органів, якими, зокрема, є законотворчість у правоохоронній сфері, затвердження загальнодержавних програм реформування та розвитку правоохоронних органів, участь у кадровому комплектуванні керівного складу окремих правоохоронних органів. Вказане, у свою чергу, забезпечується різними формами перевірки діяльності правоохоронних органів на предмет додержання в ній законності: парламентське розслідування, депутатський запит, депутатське звернення, парламентське слухання, заслуховування звітів Уповноваженого Верховної Ради, інших посадових осіб, а також керівників правоохоронних органів з питань дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів.

Безпосередні ж повноваження Президента у сфері контролю над правоохоронними органами визначаються у ст. 13 Закону України від 19.06.2003 [16]. Зокрема, ними є внесення у парламент пропозицій щодо структури і чисельності Служби безпеки та Міністерства внутрішніх справ, призначення та звільнення з посад керівного складу правоохоронних органів, вжиття заходів щодо припинення будь-яких спроб використання правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян.

Водночас означені повноваження в цілому мають загальноуправлінський характер і прямо не пов'язані із проведенням відповідних перевірок

діяльності правоохоронних органів.

При цьому, відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент може здійснювати лише конституційно закріплені повноваження, проте жодні з них не дозволяють у правовому полі конкретизувати заходи, які можуть бути вжиті ним для припинення випадків обмеження прав громадян в діяльності правоохоронних органів. До того ж, з метою оптимізації президентського контролю за діяльністю правоохоронних органів, більшій правовій визначеності підлягають не тільки компетенція Президента із припинення та усунення виявлених порушень прав громадян, але й суб'єкти (їх статус, повноваження, порядок діяльності), уповноважені главою держави здійснювати перевірку дотримання законності в діяльності правоохоронних органів. В аспекті цього доречним вбачається запровадження формування за прикладом Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України спеціальної мережі представників глави держави із перевірки дотримання прав громадян в діяльності також й інших правоохоронних органів.

Зокрема, Кабінет Міністрів України здійснює урядовий контроль за діяльністю правоохоронних органів в порядку загального контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади та їх посадовими особами, передбаченого п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України від 07.10.2010 № 2591-VI. Однак маємо зважати, що не всі суб'єкти урядового контролю уповноважені здійснювати контроль саме за діяльністю правоохоронних органів. Так, ті центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні правоохоронні органи, безпосередньо організовують і забезпечують виконання законодавства стосовно правоохоронної діяльності; забезпечують об'єктивне і своєчасне інформування вищих органів державної влади і громадськості про стан у підпорядкованих правоохоронних органах (ч. 1 ст. 16 Закону України від 19.06.2003 [16]). У той же час усі інші органи виконавчої влади можуть лише «сприяти» діяльності правоохоронних органів, що у дійсності жодним чином не пов'язане із контрольною-наглядовою діяльністю, тим більше щодо дотримання прав громадян.

Висновки. Отже, розвиток системи урядового контролю за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів вимагає орієнтування усієї системи органів виконавчої влади тією чи іншою мірою на виявлення порушень прав громадян в діяльності правоохоронних органів та забезпечення їх усунення. Крім цього, нагальним постає законодавче визначення суб'єктів, підстав, форм, методів, порядку, наслідків урядового контролю, а також його об'єктів, оскільки зазначений урядовий контроль поширюється не на усі правоохоронні органи (наприклад, на суди).

Діяльність правоохоронних органів становить об'єкт окремого судового контролю, що, по суті, є своєрідним різновидом державного контролю, який здійснюється судами як органами судової влади в особливому процесуальному порядку з метою недопущення й усунення випадків порушення законності в діяльності правоохоронних органів. При цьому В.М. Гаращук судовий контроль розглядає як «основу на законі діяльність судів з перевірки правомірності актів та дій органів виконавчої влади

(державного управління), їх посадових осіб, відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб, а в необхідних випадках – застосування до порушників правових санкцій» [2, с. 221]. Зауважимо, що в науці дотримання прав громадян як предмет судового контролю за діяльністю правоохоронних органів зазвичай окремо не виділяється, натомість до нього відносять дотримання законності, а саме: застосування примусових заходів; накладення адміністративних стягнень; прийняття управлінських чи процесуальних рішень; проведення окремих правоохоронних заходів [2, с. 421]. На нашу думку, забезпечення законності в усіх зазначених випадках, що має наслідком правомірність діяльності правоохоронних органів, невід’ємно передбачатиме забезпечення й дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина у правоохоронній сфері.

Таким чином, контроль за діяльністю правоохоронних органів та дотриманням у ній прав громадян є важливим адміністративно-правовим засобом захисту прав громадян. Вдосконалення системи контролю і нагляду за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів вимагає чіткого встановлення сутності контролю і нагляду як засобів забезпечення законності, а також законодавчого визначення дотримання прав громадян предметом такого контролю і нагляду, закріплення цілісної системи їх суб’єктів й порядку здійснення контрольної-наглядової діяльності.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України від 28.06.1996 // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 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.
4. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-ІV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. / редколегія: В. Б. Авер’янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К. : Юрид. думка, 2004.
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 / П. М. Чистяков. – Ірпінь, 2004.
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., 1977.
10. *Музичук О. М.* Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Музичук. – Х., 2010.
11. *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко. – К., 1999.
12. *Присяжнюк А. Й.* Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія / А. Й. Присяжнюк. – Х., 2012.
13. *Черкес М.* Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. – 1991. – № 4. – С. 3-8.
14. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка та ін. – Х., 2010.

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 № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

17. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 № 3099-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 708.

Соколенко О.Л. Направлення контролю за діяльністю правоохоронительних органів України. Исследована контрольная деятельность как средство обеспечения соблюдения прав граждан в деятельности правоохранных органов Украины.

Ключевые слова: система правоохранных органов, правоохранный деятельность, права граждан, административно-правовая защита.

Sokolenko O.L. Direction of control over the activities of law-enforcement agencies. The author investigated monitoring activities as a means to ensure compliance with citizens' rights in the work of law-enforcement agencies.

Development of state control over the observance of human rights in law enforcement requires orientation of all the executive to detect violations of citizens' rights in law enforcement and providing for their elimination. There is an urgent legal definition of grounds, forms, methods, procedures, effects of government control and its objects, since the government control does not extend to all law enforcement agencies (eg, the courts).

Law Enforcement is the object of a separate judicial review, which is a kind of state control exercised by the courts as a judicial body in a specific judicial order to prevent and eliminate violations of legality in law enforcement.

Keywords: system of law-enforcement agencies, law-enforcement activity, citizens' rights, administrative-legal protection.

Надійшла до редакції 14.12.2013

Пихтін М.П.

кандидат юридичних наук

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 35.082

РОЛЬ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК ЯК СТРУКТУРНОГО ПІДРОЗДІЛУ МВС УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ОХОРОНИ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ПІД ЧАС ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Здійснено огляд наукової літератури та нормативно-правових актів щодо визначення ролі внутрішніх військ МВС України у забезпеченні прав і свобод людини під час проведення масових заходів.

Ключові слова: правоохоронні органи, внутрішні війська в системі МВС України, роль внутрішніх військ щодо забезпечення прав і свобод людини під час проведення масових заходів.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення прав і свобод людини та громадянина є наріжним каменем правотворчості. Особливої актуальності вона набуває у разі застосування сили працівниками органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, а також здійснення заходів