

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

Клюєв О. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет
внутрішніх справ

УДК 34.096

Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами

Дослідження видів та форм контролю за виконанням спільних управлінських рішень є однією з нагальних потреб правоохоронної діяльності, що пояснюється таким. По-перше, сучасний рівень розвитку юридичної науки зумовлює необхідність теоретичного узагальнення на концептуальному рівні вітчизняних та зарубіжних досягнень в галузі дослідження соціального та державного контролю, а також контролю за правоохоронною діяльністю. По-друге, існуючі сьогодні визначення понять «контроль» та «нагляд» у більшості випадків є синонімічними, що потребує подальшого уточнення. По-третьє, відсутня й єдина думка вчених щодо визначення елементного складу та стадійності контролю. По-четверте, необхідність розробки концептуальних засад щодо державного контролю в Україні актуалізована фактом відсутності Закону України «Про державний контроль в Україні». По-п'яте, контроль є важливим елементом координації правоохоронної діяльності на місцевому рівні.

Сутність контролю проявляється залежно від видів сумісної діяльності, тобто взаємодії чи координації. Так, під час координації контроль у сфері правоохоронної діяльності полягає у нагляді та постійному спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольних суб'єктів тим приписам, які вони отримують від вищестоящего органу або посадової особи. У свою чергу контроль під час взаємодії, як правило, зводиться до взаємоконтролю.

У науковій літературі поняття «контроль» розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку – це соціальний контроль як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільства та державного устрою, дотримання соціального (громадського) порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість. У вузькому розумінні поняття контролю частіше зводиться до перевірки виконання рішень вищестоящої організації, рішень, розпоряджень різних рівнів управляючої системи, до дотримання організаційних, економічних та інших нормативів, виконання планових завдань, дотримання законності, дисципліни тощо [1–4 та ін.].

Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами

Для того, щоб визначити сутність контролю за виконанням спільних рішень органів та підрозділів внутрішніх справ на місцевому рівні, необхідно мати уявлення про контроль взагалі, його роль та завдання в управлінні. Теорією і практикою управління досліджено питання про умови, за якими найбільш повно досягаються цілі контролю й зростає його ефективність. До таких умов відносяться: а) здійснення діяльності контролюючих органів у тісній єдності з виконанням конкретних завдань; б) належна організація обліку роботи, який виступає необхідною основою контролю і в той же час сам є його об'єктом; в) наділення органів контролю владними повноваженнями, які дозволяють не тільки здобувати достовірну інформацію про роботу контрольованих об'єктів, але й використовувати ці повноваження для усунення виявлених порушень та покарання винних; г) встановлення чіткої персональної відповідальності працівників апарату, яка полегшує процес контролю та виявлення винуватців порушень; д) ретельний підбір контролюючих кадрів [1; 2; 5].

Таким чином, можна зробити висновок, що завданням контролю є: 1) отримання оперативної інформації про підлеглі органи (підрозділи); 2) відображення фактичного (об'єктивного) стану справ на підконтрольних об'єктах; 3) виявлення позитивного досвіду та прорахунків у прийнятих управлінських рішеннях, в організації та стилі роботи підлеглих органів.

У науковій літературі в більшості випадків зустрічається ототожнення понять «контроль» та «нагляд». На нашу думку, поняття контролю є ширшим від нагляду. Під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й враховуючи особливість контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, з'ясування відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності.

Характеризуючи контрольну діяльність органів внутрішніх справ, необхідно виходити з того, що вона включає в себе як перевірки певних об'єктів, так і інформаційно-аналітичну роботу щодо вивчення й оцінки стану справ на цих об'єктах, а також вжиття заходів до попередження і виявлення порушень відповідних правил, їх усунення та покарання винних. Контроль здійснюється відповідно до планів роботи, затверджених начальниками тих чи інших органів. Однак, в разі необхідності можуть проводитися й позапланові, несподівані перевірки об'єктів. Крім цього, перевірки можуть бути суцільними та вибірковыми.

Контроль за фактичним виконанням спільних управлінських рішень може бути трьох видів, а саме: а) зовнішній – здійснюється органами та установами, які не входять до системи правоохоронної діяльності; б) внутрівідомчий здійснюється органами-координаторами у межах керованої ними системи; в) взаємоконтроль.

Охарактеризуємо кожен із названих видів. *Зовнішній* контроль – це контроль надвідомчий, здійснюється зі сторони виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно-непідпорядкованих їм об'єктах, який в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності. Цей вид контролю здійснюється у таких формах: конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд.

Між цими видами контролю існують певні відмінності. Так, якщо судовий контроль спрямований на охорону, захист суб'єктивних прав, які можуть бути порушені застосуванням незаконного нормативно-правового акта, то конституційний, парламентський і прокурорський нагляд мають на меті охорону переважно авторитету закону, об'єктивного правопорядку. Таким чином, судовий контроль розрахований на силу зацікавленості кожного окремого громадянина у недопущенні порушень його законних прав. Контроль конституційний, парламентський і прокурорський передбачає зацікавленість відповідних органів у підтриманні правопорядку загалом.

Необхідність зовнішнього контролю виникає при реалізації окремої функції державного управління або у випадках вирішення питань, що стосуються декількох галузей управління. Його здійснюють органи, наділені спеціальною контрольною компетенцією або спеціально утвореними державними інспекціями. У нашій країні діє складна система контрольних органів у сфері державного управління, її суб'єкти відрізняються різною структурно-організаційною формою і правовим статусом у системі органів виконавчої влади.

Зовнішній контроль за виконанням спільних рішень суб'єктами правоохоронної діяльності на місцевому рівні тісно пов'язаний зі здійсненням контролю за всією координаційною діяльністю. Але він має не такий всеохоплюючий та всебічний характер здійснення. Контроль за всією координаційною діяльністю проводиться за багатьма аспектами: за організаційним, ресурсним, фінансовим, функціональним і т.п. Зовнішній контроль за фактичним виконанням спільних рішень полягає у проведенні контрольних заходів для встановлення фактичного стану їх виконання та результатів, яких досягнуто.

Внутривідомчий контроль здійснюється відповідними апаратами органів внутрішніх справ. Правовою основою внутривідомчого контролю є Конституція України, в якій передбачено, що міністерства та відомства України несуть відповідальність за стан та розвиток доручених їм сфер управління, в межах своєї компетенції видають акти з метою виконання законів України, Указів Президента, розпоряджень та постанов Кабінету Міністрів. Можна навести таку структуру внутривідомчого контролю в органах внутрішніх справ: МВС – Міністр – Колегія МВС – Департаменти, Головні управління та управління, їх керівники – начальники міскрайлінорганів внутрішніх справ – штаби – чергові частини – керівники структурних підрозділів – інші працівники органів внутрішніх справ, які є старшими за посадою або за званням стосовно підлеглих.

Для внутривідомчого контролю характерна особлива цілеспрямованість, що знаходить відображення у розв'язуваннях за його допомогою завданнях, а саме: створення ієрархічної вертикалі реалізації державних, регіональних, місцевих програм, планів спільних узгоджених дій, рішень органів центральної влади, а також координаційних рішень усіх рівнів; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; швидке усунення викритих у процесі контролю недоліків; економія ресурсів, часу, сил та засобів управління тощо. Внутривідомчий контроль являє собою найважливіший елемент керівництва, складову частину організаторської роботи органів внутрішніх справ, кожного окремого апарату та підрозділу міліції. Конкретні функції органів внутрішніх справ визначаються з принципу централізму, одним із виявів якого є підконтрольність нижчих органів вищим.

Взаємоконтроль як функціональний прояв системи «стримувань та противаг» характеризується тим, що вищестоящі органи, підрозділи та їх посадові особи здійснюють контроль самостійно або через органи, спеціально утворені ними для такого роду діяльності, й які здійснюють контроль від їх імені (напри-

Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами

клад, профспілки; формою взаємоконтролю в органах внутрішніх справ є оскарження рішень посадових осіб та ін). Будучи ефективним засобом покращення організаційної роботи у сфері сумісної правоохоронної діяльності, взаємоконтроль також є методом виховання суб'єктів, способом реального виконання спільних координаційних рішень, усунення формалізму в цій справі, а також, що край важливе, він є своєрідною формою зворотного зв'язку, яка дозволяє визначити, наскільки точно витримуються задані системі параметри.

Від обсягу вирішуваних при контрольній діяльності питань доцільно виділити і такі *форми контролю*, як загальний та спеціальний. Так, під час загального контролю здійснюється перевірка органів внутрішніх справ по всіх напрямках та сферах їх діяльності. Такий контроль здійснюється, як правило, у формі інспекторських перевірок, про що йшлося вище. Під час спеціального контролю здійснюються перевірки, спрямовані на вивчення якогось конкретного питання або ділянки роботи (перевірка окремих служб та підрозділів органів внутрішніх справ, або перевірка окремих напрямків їх діяльності: фізичної, вогневої, спеціальної підготовки тощо).

Вид та форма контролю з різних питань діяльності органів внутрішніх справ, вибір форми контролю залежать від обсягу повноважень органу, що перевіряє, та завдань перевірки. Чим ширші його повноваження та можливості, тим різноманітніші форми застосованого контролю. Контрольні повноваження органів, що здійснюють перевірку, визначають ступінь доступу до інформації про управлінську діяльність органів внутрішніх справ і залежать від становища контролюючих органів у загальній системі державних органів.

Ефективність контролю залежить від повноти виконання суб'єктом контролю таких основних вимог: контроль має здійснюватися безперервно, регулярно та систематично; бути своєчасним за терміном здійснення, сумлінним і повним в охопленні об'єкта контролю; бути оперативним та дійовим; контроль повинен бути невід'ємною частиною посадових обов'язків кожного керівника; форми і методи контролю повинні мати різносторонній характер: перевірки вищестоящими органами нижчестоящих, письмові звіти, контрольні журнали, картотеки, наради, засідання тощо.

Таким чином, під *контролем* за виконанням спільних управлінських рішень суб'єктами правоохоронної діяльності на місцевому рівні ми розуміємо різноманітну за формами перевірку за відповідністю й повнотою виконання спільних рішень, визначення результатів їх виконання, виявлення відповідних недоліків та окреслення подальших завдань сумісної правоохоронної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец.12.00.07/ О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 38 с.
2. Богданов М. В. Организация и совершенствование контроля в органах внутренних дел : [лекция] / Богданов М. В. – Ташкент, 1982. – 35 с.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В. М.; [худож.-оформлювач О. Агеєв]. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
4. Державний контроль у сфері виконавчої влади : [наук. доповідь / ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Ін-т держ. і права НАН України, 2000. – 60 с.
5. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ / Плішкін В. М.; [ред. Ю. Ф. Кравченко]. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

Клюев О. М. Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами

В даній статті досліджується поняття контролю як способу забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. У роботі визначаються поняття, види та форми контролю, здійснюється розмежування понять контролю та нагляду, виокремлюються необхідні умови ефективної контрольної діяльності правоохоронних органів.

Ключові слова: контроль, нагляд, перевірка, види контролю, форми контролю, ефективність контролю.

Клюев А. Н. Понятие и сущность контроля, осуществляемого правоохранительными органами

В данной статье исследуется понятие контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В работе определяются понятие, виды и формы контроля, осуществляется разграничение понятий контроля и надзора, выделяются необходимые условия эффективной контрольной деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: контроль, надзор, проверка, виды контроля, формы контроля, эффективность контроля.

Klyuev A. The concept and nature of control exercised by law enforcement authorities

This article explores the concept of control as a way of ensuring the rule of law and discipline in government sector. The author defines the concept, types and forms of control by notions differentiation of control and supervision, provide the necessary conditions for effective control of law enforcement authorities.

Key words: control, supervision, inspection, types of control, forms of control, the efficiency of control.