

**ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ВИДІВ КОНТРОЛЮ  
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

**PROBLEMS OF DIFFERENTIATING OF TYPES OF CONTROL  
ABOVE ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES**

Дручек О.В.,

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри загальноправової та гуманітарної підготовки  
факультету підготовки кадрів спеціальних підрозділів  
Національної академії внутрішніх справ*

Статтю присвячено висвітленню сутності та змісту поняття «контроль» та видовій характеристиці суспільного контролю. Проаналізовано законодавство України про цивільний контроль над діяльністю органів внутрішніх справ. Запропоновано уточнення до класифікації видів контролю. Акцентовано увагу на важливості збільшення сектору громадського контролю з огляду на нові запити суспільства.

**Ключові слова:** контроль, цивільний контроль, суспільство, діяльність міліції.

Статья посвящена освещению сущности и содержания понятия «контроль» и видовой характеристике общественного контроля. Проанализировано законодательство Украины о гражданском контроле над деятельностью органов внутренних дел. Предложены уточнения к классификации видов контроля. Акцентировано внимание на важности увеличения сектора гражданского контроля ввиду новых запросов общества.

**Ключевые слова:** контроль, гражданский контроль, общество, деятельность милиции.

The article is devoted illumination of essence and maintenance of concept «control» and specific description of public inspection. The legislation of Ukraine is analyzed about civil control above activity of organs of internal affairs. It is offered clarification to classification of types of control. Attention is accented on importance of increase of sector of civil control because of new queries of society.

**Key words:** control, civil control, society, activity of militia.

**Постановка проблеми.** Обставина початку дії нового кримінально-процесуального законодавства актуалізує проблему подальшого удосконалення правових та організаційних засад контролю за діяльністю органів внутрішніх справ.

**Стан дослідження.** Загальні та специфічні питання контролю та контрольної діяльності перебували і перебувають в якості предмета дослідження в полі зору цілої плеяди науковців (М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Н. Р. Нижник, О. М. Музичук, В. В. Пахомов, В. М. Плішкін та інші), проте об'єктивно поза увагою залишається низка важливих аспектів. Погоджуючись із тезою про відсутність у країні ефективної загальнодержавної системи контролю, орієнтованої на сучасні демократичні завдання [1], наголошуємо на практичній значущості наукової розробки по-перше, фундаментальної теорії контролю в умовах трансформаційних суспільних змін, по-друге, ефективного наукового супроводу процесу створення системи контролюючих органів, чіткого розмежування їх повноважень, координації взаємодії держави і громадянського суспільства у створенні клімату прозорості за діяльністю ОВС. Саме тому метою статті є подальша теоретична розробка поняття контролю та контрольної діяльності над міліцією, аналіз нормативних та теоретичних засад контролю, визначення параметрів розмежування між видами суспільного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** У найзагальнішому вигляді під контролем мається на увазі цілеспрямована діяльність контролюючих суб'єктів, в ході якої виявляються допущені підконтрольними суб'єктами відхилення від нормальної діяльності, визначаються причини і умови, що привели до цього, а також виробляються шляхи виправлення ситуації. Структурними компонентами будь-якого контролю є суб'єкт, об'єкт та предмет. Суб'єктом інституційного виду контролю є уповноважена фізична чи юридична особа, яка здійснює контрольні функції. У широкому розумінні контроль може і не мати інституційних форм, тоді суб'єктом контролю є той (ті), хто його здійснює, наприклад, інститути громадянського суспільства. Об'єктом контролю є діяльність підконтрольного суб'єкта – органу, установи, організації. Предметом контролю є властивості (параметри) підконтрольного суб'єкта. Метою контролю є

виявлення фактичного стану справ на об'єкті, який перевіряється, стосовно відповідності нормі; визначення заходів до покращення роботи перевіреного органу; притягнення до відповідальності винних; визначення та розповсюдження позитивного досвіду. Задля реалізації мети контролю він має базуватися на принципах законності, доцільності, систематичності, об'єктивності, своєчасності, всебічності, науковості, публічності, результативності, ефективності. Серед інших, найбільш важливими завданнями контрольних заходів (функціями контролю) є: упорядкування, узгодження, забезпечення, стабілізація, регламентація, охорона, аналіз, інформування, профілактика.

Безсумнівно, контроль виступає необхідною умовою ефективного управління будь-якою організацією [2]. Проте сучасні умови розвитку демократичного соціального суспільства в Україні спричиняють зміни у сприйнятті та дії механізму контролю, передовсім його суб'єктної складової.

Традиційно основним суб'єктом здійснення контрольної функції в суспільстві була держава: наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, вона здійснює цілеспрямований вплив для приведення системи у відповідність до визначених параметрів функціонування, проте загальноцивілізаційною тенденцією демократичного розвитку є зростання сектору суспільного контролю за воєнізованими організаціями, зокрема поліцією/міліцією.

Правовою основою контролю громадськості за діяльністю ОВС є Конституція України [3] (ст. 38), Закон України про міліцію [4] (ст. 3), Закон України «Про об'єднання громадян» [5]. Базовим законодавчим актом предметного характеру є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6]. Відповідно до нього, поняття «цивільний контроль над діяльністю ОВС» охоплює ті види контролю, контролюючими суб'єктами якого є: парламент; Президент України; органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; судові органи; органи прокуратури; громада (громадські організації); засоби масової інформації (ст. 6). Як бачимо, за основний критерій визначення типу (виду) контролю у даному випадку законодавець обрав характер діяльності контролюючих органів (протилежний воєнізації), а також етимологію слова

«цивільний» (лат. *civilis* – громадянський, державний, невійськовий). У цілому погоджуючись із таким розумінням цивільного контролю, вважаємо можливим і необхідним здійснити розмежування його з іншими видами.

Вочевидь, відправним (базовим) поняттям нашого дослідження є поняття соціального контролю. У загальному процесі управління соціальний контроль виступає як елемент зворотного зв'язку, тому що за його даними проводиться коригування раніше прийнятих рішень, планів, а також норм і нормативів. Тому соціальний контроль виступає одним із головних інструментів вироблення політики та прийняття рішень, що забезпечують нормальне функціонування суспільства і досягнення ним визначених цілей на оперативному рівні та у довгостроковій перспективі. Як відзначається у літературі, соціальний контроль може розглядатися в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку – це сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, покликаних забезпечити стабільність суспільства і державного ладу, дотримання соціального порядку. У вузькому значенні соціальний контроль найчастіше зводиться до контролю в окремих організаціях: перевірці виконання рішень вищих інстанцій; дотримання економічних, організаційних і соціальних нормативів; виконання планових завдань; дотримання виробничої і трудової дисципліни, правових норм тощо [7, с. 33-34].

У контексті нашого дослідження під соціальним контролем пропонуємо розуміти систему заходів, спрямованих на оцінку виконаної роботи, попередження, виявлення та усунення шкідливих для суспільства відхилень (зокрема, в діяльності воєнізованих (правоохоронних) органів). Будучи одним із видів організаційної діяльності системи суспільних інститутів, соціальний контроль реалізується у вигляді спеціальної діяльності органів державної влади, органів самоорганізації населення, власне самих підконтрольних суб'єктів (правоохоронних органів). Зазначене вище не дозволяє поставити знак рівності між поняттями «соціальний контроль» і «суспільний контроль», ще і з огляду на неспівпадання понять «держава» і «суспільство». Натомість, поняття «соціальний контроль» вбирає в себе менш об'ємні поняття цивільного та нецивільного (військового, воєнізованого) контролю. Розмежуванням тут слугує природа контролюючих суб'єктів, у даному випадку, критерій належності/неналежності останніх до воєнізованих структур. Контроль, здійснюваний органами, що є елементами *civilis*, є цивільним (суспільним). Протилежний цьому виду є контроль нецивільний, *military*, тобто контроль воєнізованих чи силових структур. Вочевидь, останній є самоконтролем, таким, що здійснюється самим підконтрольним суб'єктом стосовно себе.

Водночас вимога дотримання принципу теоретичної чистоти понять, зокрема тих, що використовуються у законодавстві як дефініції, створює необхідність поглибленого дослідження внутрішнього змісту прикметників «суспільний» і «громадський» (стосовно поняття «контроль»). Традиційне наукове вживання цих близьких за значенням слів, на жаль, здебільшого базується на припущенні їх тотожності. Проте, є цілком очевидним, що поняття «суспільство» і «громадський» не співпадають, оскільки перше є більш широким і має дещо інше змістове наповнення. Стосовно суб'єктної складової, систему органів суспільства, наділених контрольними повноваженнями, складає сукупність різних за природою органів – державних, самоврядних, громадських. Аналіз законодавчих норм [6] дозволяє зробити висновок, що правом здійснювати «цивільний контроль» в Україні наділено різні за природою суб'єкти (парламент, Президента, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суд, прокуратуру, громадські організації, засоби масової інформації (ст. 6)), що, як на нас, має передбачати виділення як мінімум трьох основних груп контролюючих органів. Окрім того,

погодимося із виказаним у літературі зауваженням, що не доліком Закону є відсутність виокремлення такого виду суб'єктів цивільного контролю, як міжнародні організації [8]. Останнє вважаємо особливо слушним, оскільки на сьогодні роль міжнародних організацій, зокрема, у сфері контролю щодо забезпечення прав людини, є особливо значною. Таким чином, констатуємо потребу внесення доповнень у законодавство про цивільний контроль, зокрема, у плані уточнення і розширення переліку контролюючих суб'єктів. Окрім того, вважаємо за доцільне у теорії та законодавстві розмежовувати поняття «цивільний контроль» та «суспільний контроль», оскільки, як було доведено вище, вони мають різне змістове навантаження.

Аналіз суб'єктної складової поняття «цивільний контроль» з точки зору його організації дозволяє виділити дві форми його здійснення – інституційну і неінституційну. Інституційна форма контролю здійснюється визначеним колом суб'єктів, що мають законодавчо визначені контрольні-наглядові повноваження юридично-владного змісту, і рішення яких мають обов'язковий характер. Вочевидь, це органи державної влади, місцевого самоврядування, міжнародні конвенційні організації, а також підрозділи (служби, відділи, відділення, посадові особи, самоврядні органи), належні правоохоронним органам, у компетенцію яких входить здійснення контролю стосовно підпорядкованих суб'єктів, тобто самоконтролю. Неінституційний контроль – той, який не має процедурних форм, здійснюється суб'єктами, що не мають повноважень юридично-владного змісту, їх рішення не є обов'язковими, і, відповідно, вплив на контрольний суб'єкт можливо визначити як оцінку, тиск, створення суспільного резонансу. Такими органами, передовсім, є інститути громадянського суспільства. Зауважимо, що почасти у літературі поняття інституційного/неінституційного контролю заміщується поняттям контролю офіційного/неофіційного, що є, принаймні, некоректним.

Громадський контроль за ОВС, як уже зазначалося, є складовою стану підпорядкування діяльності держави та її органів інтересам і потребам суспільства. Конституційна норма про право громадян брати участь у управлінні державними справами (ст. 38), окрім прямої участі, обумовлює можливість здійснення громадського контролю за органами державної влади та їх посадовими особами. Законодавчо закріплений принцип гласності у діяльності ОВС реалізується шляхом звітування міліцією про свою діяльність перед органами місцевого самоврядування, громадянами, акредитованими ЗМІ. Відповідно до результатів нашого та інших авторів [9] досліджень, суб'єктами громадського контролю за діяльністю ОВС є утворені відповідно до Конституції України з метою задоволення інтересів громадян громадські організації, зокрема, політичні партії, профспілки, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, інші органи самоорганізації населення, а також окремі громадяни та ЗМІ. Об'єктом громадського контролю за діяльністю ОВС є система органів, служб, підрозділів МВС та їх працівники. Предметом є професійна діяльність як у цілому, так і окремих підрозділів, працівників ОВС; дотримання ними вимог Конституції, законів України; правозастосовчі акти, управлінські рішення, прийняті в межах компетенції суб'єкта; стан правової і соціальної захищеності працівників ОВС; фінансова дисципліна тощо. За критерієм статусу контролюючих суб'єктів громадський контроль може бути: 1) внутрішнім (здійснюється профспілками, зборами особового складу, зборами трудового колективу); 2) зовнішнім (здійснюється громадськими організаціями, громадянами, міжнародними неконвенційними організаціями, ЗМІ); 3) змішаним. Таким чином, характерними рисами громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, зокрема, є його суб'єкти виступають від імені громадськості; їх повноваження не мають владної компоненти; рішення

суб'єктів мають, як правило, вигляд рекомендацій.

Загальні тенденції розвитку громадянського суспільства в Україні надають громадському контролю особливі ваги з-поміж інших видів соціального контролю. Основною формою громадського контролю в даному разі стає громадська думка, тобто формулювання та вираження певної оцінки діяльності органів внутрішніх справ певними соціальними групами. Це дозволяє оперативно і вірогідно оцінювати ситуацію, вносити продиктовані життям корективи в управлінські рішення, які стосуються правоохоронної тематики. Слід погодитися із зазначеними у літературі [7] недоліками даної форми контролю, зокрема, тим, що громадська думка може мати низький рівень компетентності й досить легко піддаватися маніпулюванню з боку широкого кола зацікавлених суб'єктів (комерційних структур, політичних сил тощо). Також зовнішній неформальний контроль можуть здійснювати так звані «групи тиску» комерційного, провладного чи криміналізованого характеру. Цей вид контролю реалізується через створення та підтримку неформальних стосунків з працівниками системи МВС різного рівня. Специфічною рисою цієї форми контролю є її ситуативність, висока ступінь латентності, непрозорість мотивів, переслідування вузько-

корпоративних інтересів, які часто суперечать інтересам держави та суспільства.

**Висновки.** Зазначене вище дозволяє резюмувати: якісна реалізація правоохоронними органами своїх завдань можлива лише за умови контролю за їх діяльністю як з боку держави, так і з боку суспільства. Трансформаційний характер українського суспільства спричинює і перехідний характер форм соціального контролю, відсутність їх цілісності і повноти. Також причиною неефективності системи соціального контролю над міліцією є, зокрема, відсутність чітких теоретичних і нормативних критеріїв для виокремлення видів контролю та прогалини у законодавчому закріпленні суб'єктів контрольної діяльності. У результаті здійсненої спроби розв'язати проблему розмежування видів контролю на основі дослідження сукупності властивостей, ознак та суб'єктного складу контрольної діяльності пропонується виділення таких видів контролю як соціальний, цивільний, суспільний, громадський. Виділення в якості окремого суб'єкта контрольної діяльності міжнародних організацій потребує, на нашу думку, внесення уточнень у Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковальська В. В. Контроль за діяльністю міліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/NPM\\_2006/Pravo/2\\_koval\\_s\\_ka.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NPM_2006/Pravo/2_koval_s_ka.doc.htm).
2. Троханенко І. І. Державний контроль за діяльністю органів в внутрішніх справах : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. кандит. юрид. наук : спец. 10.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Троханенко І. І. – К., 2010. – 20 [ 1] с.
3. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Закон України «Про міліцію» від 20.12. 1990 р., № 565-ХІІ// ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – С. 20.
5. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06. 1992 р., № 2460- ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 1889.
6. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р., № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – С. 366.
7. Права людини у діяльності міліції : навчальний посібник / Кол. авт., за заг. ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. О. О. Погребного та співголови Харківської правозахисної групи канд. техн. наук Є. Ю. Захарова. – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 216 с.
8. Музичук О. М. Проблеми класифікації контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О. М. Музичук // Право і безпека. – 2010. – № 2 (35) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pib/2010\\_3/PB-3/PB-3\\_18.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2010_3/PB-3/PB-3_18.pdf).
9. Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ / О. М. Музичук // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 158–163.