

С. С. Шоптенкокандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

У статті досліджено зміст і особливості контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів. Проаналізовано наукові погляди на зміст і ознаки контролю. Визначено поняття контролю. З'ясовано змістовні компоненти контролю. На основі аналізу наукових праць визначено особливості контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів. Надано визначення контролю в досліджуваній сфері.

Ключові слова: контроль, адміністративно-юрисдикційна діяльність, правоохоронні органи, державне управління, законність.

Постановка проблеми. Адміністративно-юрисдикційна діяльність як різновид державно-владної діяльності, пов'язаної зі впливом на права і свободи людини, має неухильно відповідати вимогам чинного законодавства. Встановлювати таку відповідність, а також виявляти порушення норм законодавства і вживати заходів щодо їх усунення покликана контрольно-наглядова діяльність із боку уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб. Саме вони мають перевіряти дотримання законності в діяльності правоохоронних органів, зокрема й під час реалізації ними адміністративно-юрисдикційних проваджень. Сьогодні таке питання чітко не регламентоване нормами чинного законодавства. Серед науковців також відсутня єдність поглядів на зміст і особливості контролю, зокрема й за адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Усе зазначене обумовлює актуальність і необхідність проведення теоретичного дослідження змісту й особливостей такого напрямку управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Беручи до уваги значення контролю для забезпечення законності в управлінській діяльності, дослідженню теоретичних і практичних питань його змі-

сту та реалізації приділяло увагу багато вчених. Теоретичні аспекти досліджували: О. Андрійко, В. Гаращук, В. Кобринський, О. Коломитцева, В. Костилюк, Д. Лученко, Ю. Мех, В. Мурза, І. Троханенко й інші науковці. Важливим напрямом наукових досліджень у зазначеній сфері є здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів. Такими питаннями цікавилися: В. Грохольський, С. Гусаров, С. Денисюк, М. Дундуков, В. Заросило, М. Ільницький, О. Ключев, А. Кузьменко, О. Музичук, В. Новіков, В. Пахомов, В. Синчук, Ю. Хилько й інші. У роботах згаданих науковців досліджувалися організаційно-правові засади здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів, за діяльністю спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, прокуратури, судового контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері захисту державної безпеки, цивільного контролю правоохоронних органів України тощо. Водночас питанням контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів належної уваги приділено не було.

Метою статті є визначення змісту й особливостей контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі

завдання: проаналізувати наукові погляди щодо змісту й ознак контролю; визначити поняття контролю; з'ясувати змістовні компоненти контролю; на основі аналізу наукових поглядів визначити особливості контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів; запропонувати визначення контролю в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до загальнотеоретичних досліджень контролю, можна побачити, що контроль найчастіше тлумачиться як перевірка суб'єкта, об'єкта, певного процесу чи явища, яка проводиться для встановлення їхньої відповідності певним правилам чи стандартам. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначається як перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; складова частина управління економічними об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [1, с. 569].

На думку В. Авер'янова, контроль у системі засобів забезпечення законності в державному управлінні посідає дуже важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок, сумлінне й якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав і відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах із громадянами [2, с. 348]. Як одну з функцій державного управління розглядає державний контроль і С. Стеценко, стверджуючи, що він передбачає оцінювання правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [3, с. 198]. М. Студенікіна вважає, що контроль полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [4, с. 96–97]. Вчені сходяться

на тому, що контроль полягає у встановленні відповідності певної діяльності визначеним приписам. Він спрямований на встановлення певних фактів, а також попередження та виправлення виявлених помилок.

На думку В. Колпакова, контроль є найбільш поширеним і дієвим засобом забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольованим об'єктом виконуються покладені на нього завдання і реалізуються його функції [5, с. 662, 675]. Таку позицію підтримує й Ю. Битяк, який вважає, що контроль – це основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, один із найбільш важливих елементів державного управління. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур [6, с. 244; 7, с. 140]. Таке визначення є вузьким і не відображає всього змісту контролю, акцентуючи увагу тільки на його меті. У наведених визначеннях учені розкривають зміст контролю через його призначення як засобу забезпечення законності в державному управлінні. Вони зводять його розуміння до процесу перевірки законності діяльності державно-владних суб'єктів, виявлення допущених в їх роботі порушень і їх усунення.

О. Музичук розглядає контроль як функцію держави та всіх суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання в професійну діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, скасування або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності [8, с. 46].

В. Синчук під час дослідження проблем контролю за діяльністю органів прокуратури визначив його в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні кон-

троль за діяльністю органів прокуратури він запропонував розуміти як спосіб забезпечення законності, який виявляється в реалізації управлінської функції уповноваженими суб'єктами (генеральним прокурором, прокуратурами різних рівнів, громадянами та їх об'єднаннями тощо) та їх відповідній діяльності для забезпечення безумовного дотримання законів та інших нормативно-правових актів у процесі функціонування органів прокуратури. У вузькому розумінні контроль за діяльністю органів прокуратури вбачається ним у низці практичних заходів: перевірки дотримання органами прокуратури встановлених законом вимог (норм, стандартів, правил), профілактиці, виявленні й усуненні дій чи бездіяльності контролюваних суб'єктів, що суперечать таким вимогам, і притягненні до відповідальності [9, с. 53–58]. Тобто вчений акцентував увагу на призначенні контролю як засобу забезпечення законності, що реалізується уповноваженими суб'єктами. На практиці він виражається через реалізацію низки заходів, спрямованих на встановлення відповідності діяльності підконтрольного суб'єкта вимогам, попередження вчинення порушень, їх виявлення й усунення наслідків таких порушень.

Зважаючи на вищезазначене, контроль можна визначити як один із напрямів державно-владної діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими органами чи їх посадовими особами та полягає у встановленні відповідності в діяльності підконтрольного суб'єкта встановленим вимогам, та здійснюється з метою забезпечення законності, отримання інформації про стан об'єкта контролю, процес чи явище, попередження та виявлення порушень законодавства, а також вжиття заходів щодо їх усунення.

Досить обгрунтованою є позиція В. Авер'янова щодо необхідності розгляду досліджуваного поняття в трьох аспектах: 1) контролю як інформації щодо перебігу процесу управління; 2) контролю як чинника оптимізації та кореляції інших функцій управління; 3) контролю як джерела прийняття рішення [10]. Така характеристика досить повно відображає зміст контролю. Водночас автор залишив поза увагою

превентивне призначення контролюючої діяльності, а також те, що контроль є способом забезпечення законності.

На підставі аналізу наукових поглядів на зміст контролю та закріплених у законодавстві правових засад його реалізації дослідники виділяють такі його змістові компоненти:

- правовий компонент, що полягає в реалізації функції втручання держави в роботу організацій будь-яких сфер діяльності в разі виникнення загрози безпеці людини, суспільства, держави, навколишнього середовища;

- функціональний компонент, який відбиває процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану суб'єкта відповідно до визначених критеріїв;

- інформаційний компонент, що містить у собі виявлення фактів або намірів, які можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, суспільства, держави, навколишнього середовища [11].

Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що контроль у державному управлінні варто розглядати в таких аспектах:

- спосіб забезпечення законності;
- функція держави в особі її уповноважених органів і посадових осіб;
- джерело інформації про стан об'єкта контролю, процес чи явище;
- фактор оптимізації та вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта;
- джерело прийняття управлінських рішень.

Як спосіб забезпечення законності контроль через систему заходів, що реалізуються уповноваженими суб'єктами, спрямований на створення таких умов, за яких підконтрольний суб'єкт буде діяти виключно відповідно до встановлених вимог. Контролююча функція держави полягає в тому, що уповноважені органи державної влади та їх посадові особи слідкують за дотриманням законності в діяльності підконтрольних суб'єктів, попереджають порушення встановлених вимог в їх роботі, припиняють виявлені порушення та сприяють відновленню законності. Заходи контролю дозволяють виявити реальний стан справ у підконтрольного суб'єкта й

отримати інформацію про можливі ризики та відхилення від вимог законодавства. Проведення контролюючих заходів дозволяє своєчасно виявити проблеми або недоліки та своєчасно вжити заходів щодо їх попередження чи усунення. Інформація, отримана під час здійснення контролю, є приводом для прийняття відповідних управлінських рішень.

Контроль і нагляд за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів охоплює всі вищезазначені аспекти і дозволяє забезпечити дотримання вимог чинного законодавства під час вирішення адміністративно-правових спорів, забезпечити непорушність прав, свобод і законних інтересів суб'єктів, які беруть участь в адміністративно-юрисдикційних провадженнях, своєчасно попередити й виявити порушення та вжити заходів щодо їх усунення. Він може провадитись як всередині відповідного правоохоронного органу (внутрішній), так і здійснюватися іншими уповноваженими на те державою суб'єктами, зокрема й громадськістю.

Що стосується особливостей контролю, то В. Синчук, досліджуючи контроль за діяльністю органів прокуратури, визначив такі його ознаки: 1) об'єктивна обумовленість і правова природа; 2) постійність, динамічність, систематичність, своєчасність, цілеспрямованість здійснення контролю; 3) є різновидом соціального контролю, функцією управління; 4) має активний, комплексний і системний характер здійснення; 5) наслідком є застосування заходів відповідальності, примусу; 6) має процедурно-процесуальну форму реалізації; 7) впливає регулятивно, оціночно й інформаційно; 8) має тісний взаємозв'язок з іншими функціями в управлінській системі; 9) забезпечує баланс інтересів у державі [12, с. 77–80]. Такі особливості досить узагальнено відображають зміст контролю. Крім того, вони не вказують на позитивний аспект контролюючої діяльності, тобто встановлення позитивних досягнень у діяльності підконтрольного суб'єкта. Тому і наслідком такої діяльності може бути не лише застосування заходів відповідальності, а й можливість заохочення певних суб'єктів. Також автор не приділив належної уваги призначенню контролю,

що визначає його зміст як найбільш дієвого способу забезпечення законності.

О. Музичук так визначив особливості контролю: 1) він є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим і найбільш дієвим способом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні; 2) здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками); 3) передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків; 4) поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів; 5) регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість є неправовою формою державного управління; 6) здійснюється в різних формах, основною серед яких є перевірка; 7) присутній на всіх стадіях управлінського процесу; 8) здійснюється повсякденно й безперервно; 9) виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну, профілактичну, методичну, примусову; 10) дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту; 11) є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію тощо, які необхідно розглядати як його окремі методи [13]. Учений досить детально розкрив зміст контролю як найбільш дієвого способу забезпечення законності, вказавши на його призначення та приналежність до неправових форм державного управління. Водночас необхідно зазначити, що інформація, отримана під час перевірки, може стати підставою для реалізації такої правової форми, як ухвалення правового акта, який може бути актом загальної чи індивідуальної дії.

Зазначені особливості досить детально відображають зміст контролю у сфері управління, розкривають найбільш важливі його аспекти. Водночас варто зауважити, що під час контролювання, зокрема, збирання інформації про підконтрольний об'єкт, уповноваженому суб'єкту необхідно звертати увагу не лише на недоліки та порушення в його роботі, а й на позитивні досягнення для подальшого запровадження їх у діяльності інших суб'єктів. Такі висновки мають бути підставою для подальшого прийняття відповідних управлінських рішень.

Зважаючи на ознаки та специфіку адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, можна навести такі особливості її контролю:

- є основним і найбільш дієвим способом забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів, спрямованим на захист прав, свобод і законних інтересів усіх учасників адміністративно-юрисдикційної діяльності;

- є неправовою формою управлінської діяльності, що може стати підставою для реалізації правових форм, зокрема й з ухвалення нормативно-правових та індивідуально-правових актів;

- реалізується щодо всіх адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх суб'єктів;

- може здійснюватися як державними, так і недержавними суб'єктами (їх посадовими особами), а також може бути як внутрішнім, так і зовнішнім;

- регламентується як законодавчими, так і підзаконними нормативно-правовими актами;

- спрямований на встановлення відповідності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів вимогам чинного законодавства, отримання об'єктивної інформації про таку діяльність, виявлення недоліків в їх роботі, їх попередження й усунення, оптимізацію діяльності вказаних суб'єктів щодо розгляду та вирішення адміністративних спорів, а також прийняття на основі отриманої інформації відповідних управлінських рішень;

- має за мету виявлення як негативних, так і позитивних моментів в адміністративно-

юрисдикційній діяльності правоохоронних органів;

- передбачає можливість втручання контролюючих суб'єктів в адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів для її покращення, своєчасного усунення недоліків у роботі та притягнення винних осіб до відповідальності;

- здійснюється повсякденно і безперервно, має місце на всіх стадіях досліджуваної діяльності;

- здійснюється в різних формах, основною з яких є перевірка;

- є комплексною діяльністю, що об'єднує роботу різних не пов'язаних між собою суб'єктів, яка реалізується різними способами, формами та методами.

Висновки і пропозиції. Отже, контроль за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів необхідно розуміти як один із напрямів державно-владної діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими органами, їх посадовими особами чи громадськістю та полягає у встановленні відповідності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів встановленим законодавством вимогам, здійснюється з метою забезпечення законності, отримання інформації про стан розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, що знаходяться в їх провадженні, попередження і виявлення порушень законодавства, а також вжиття заходів щодо їх усунення.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2-х т. / за ред. В. Авер'янова. – Т. 1 : Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
4. Советское административное право : [учебник] / под ред. В. Поповой, М. Студеникиной. – М. : Юридическая литература, 1982. – 286 с.
5. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков. – К. : Юрінком-Інтер, 1999. – 736 с.

6. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. Битяк, В. Богущий, В. Гарашук и др. ; под ред. проф. Ю. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
7. Юрченко В. Адміністративно-правовий статус нотаріуса в умовах реформування юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Юрченко ; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. – К., 2013. – 205 с.
8. Музичук О. Поняття та особливості контролю і державного управління / О. Музичук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 46–51.
9. Синчук В. Контроль як спосіб забезпечення законності в діяльності органів прокуратури / В. Синчук // Право і безпека. – 2013. – № 4(51). – С. 53–58.
10. Аверьянов В. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Аверьянов. – К : Наукова думка, 1979. – 150 с.
11. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник Державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.
12. Синчук В. Ознаки контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Синчук // Європейські перспективи. – 2014. – № 3. – С. 77–80.
13. Музичук О. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Музичук ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 481 с.

Шоптенко С. С. Содержание и особенности контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов

В статье исследованы содержание и особенности контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Проанализированы научные взгляды на содержание и признаки контроля. Определено понятие контроля. Выявлены содержательные компоненты контроля. На основе анализа научных работ определены особенности контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Дано определение контроля в исследуемой сфере.

Ключевые слова: контроль, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, государственное управление, законность.

Shoptenko S. Content and features of control over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies

The article deals with the content and features of control over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies. The scientific views on the content and features of control were analyzed. Concept of control was defined. The substantive components of control were found out. On the basis of scientific works' analyze, specific features of control over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies were determined. Definition of control in the investigated sphere was given.

Key words: control, administrative and jurisdictional activity, law enforcement bodies, governance, legality.