

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На місце права, правового регулювання, нормативно-правового забезпечення в організації будь-якої діяльності в державі та суспільстві неодноразово зверталась увага в науковій літературі. Так, О. М. Бандурка зазначає: «Правове регулювання забезпечує розподіл повноважень управлінських функцій між різними органами і службами, посадовими особами і громадянами, встановлює між ними норми управлінських взаємовідносин [1, с. 57]. «Право, – підкреслює Г. Г. Зуйков, – є і засобом, основним інструментом управління соціальними об'єктами, і одночасно регулятором управлінської діяльності, що визначає правові основи організації та здійснення управління, компетенцію органів, зміст, форми і методи їх діяльності» [2, с. 216]. Як доводив відомий американський фахівець у сфері управління Г. Емерсон, підприємство, позбавлене стандартних писаних інструкцій, не здатне до руху вперед [3, с. 21]. Необхідність регламентації найважливіших питань управлінської діяльності, у тому числі й контрольної, підкреслюється майже усіма дослідниками даної проблематики. Як обґрунтовано підкреслює Р. О. Халфіна, право регулює не тільки відносини, які виникають в процесі управління, але й саму організацію системи; структуру органів управління; їх функції, порядок діяльності, встановлення певних процедур. У праві закріплюється структура органів управління на всіх рівнях, встановлюються права, обов'язки, відповідальність кожної ланки, її можливості впливу на керовані об'єкти, місце в системі органів [4, с. 117]. Як відзначає М. М. Іванов: «Управління в організаційно-структурних утвореннях та інституціях завжди здійснюється відповідно до цілей, встановлених правом, на основі права і у правових формах» [5, с. 5]. Алексєєв С. С. зауважує: «Правовий фактор у діяльності будь-яких об'єднань людей має особливе значення з огляду на універсальний характер нормативного і юридичного інструментарію впорядкування різних організаційно-управлінських відносин» [6, с. 191]. На думку К. Ф. Скворцова, правове регулювання в будь-яких сферах державної діяльності повинно торкатись не лише визначення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, але й побудови даної системи і, нарешті, основних питань організації діяльності її окремих частин [7, с. 32].

Беззаперечно, усе зазначене про роль права, правового регулювання в забезпеченні управлінських процесів стосується й відомчого контролю в органах та підрозділах системи МВС України, характеристик якого і присвячено дану статтю. Право є важливим засобом, знаряддям, інструментом контрольної діяльності.

Врахування цих методологічних положень дозволяє зробити висновок, що відомчий контроль має правовий характер, оскільки: по-перше, нормативно-правовими актами врегульовані порядок організації та діяльності суб'єктів контрольної діяльності, а також діяльність їх посадових осіб; по-друге, визначено форми та види контролю за певними напрямками як правоохоронної (зовнішньої), так і забезпечувальної (внутрішньої) діяльності органів та підрозділів системи МВС України.

Системний погляд на роль права у сфері здійснення відомчого контролю дозволяє зробити висновок про те, що за допомогою правових норм здобувають юридичне закріплення: 1) зв'язки між суб'єктами та об'єктами контрольної діяльності; 2) правовий статус суб'єктів щодо здійснення контролю; 3) гарантії здійснення відомчого контролю; 4) система заходів юридичного примусу в інтересах забезпечення ефективної контрольної діяльності.

У юридичній літературі категорія «правове регулювання» розглядається як: встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [8, с. 12–13]; юридичний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм права і усієї сукупності правових засобів [9, с. 53]; сукупність різних форм та методів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкування поведінки встановленому у суспільстві правопорядку [10, с. 19–20].

Зважаючи на викладене, вважаємо доцільним визначити правове регулювання відомчого контролю в органах внутрішніх справ як цілеспрямовану діяльність спеціально уповноважених органів та посадових осіб щодо впорядкування за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки найважливіших відносин, що виникають в процесі контрольної діяльності, з метою встановлення та констатації фактичного стану справ у підконтрольних органах.

Усю нормативну базу, якою керується система органів внутрішніх справ, умовно можна поділити на зовнішню, яка створюється формально за межами системи органів внутрішніх справ (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України), але до створення якої органи внутрішніх справ мають пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів, і внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій за своєю питомою вагою належить значне місце. Про доцільність такого підходу до визначення нормативної бази діяльності органів внутрішніх справ України свідчить, наприклад, і структура Інструкції з організації і порядку здійснення нормотворчої діяльності МВС

України [11], яку можна умовно поділити на дві частини, перша із яких присвячується підготовці проектів законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, а друга – розробці відомчих нормативних актів.

Правова база контрольної функції як самостійної, специфічної правової форми містить у собі три групи норм. Так, норми першої групи закріплюють систему контрольних органів, принципи і порядок їх організації і діяльності, компетенцію, основні завдання і напрямки роботи, форми і види контрольної діяльності, систему заходів відповідальності. Ці норми створюють передумови ефективного здійснення контрольної діяльності. Норми другої групи забезпечують потреби самої контрольної діяльності і за своїм характером є процесуальними. Ці норми визначають оптимальні варіанти контрольного процесу і безпосередньо спрямовані на забезпечення ефективності досягнення юридичного результату. Вони закріплюють організацію діяльності контрольних органів та їх посадових осіб, порядок застосування заходів відповідальності, систему організаційно-правових гарантій здійснення контрольної діяльності, порядок виконання розпоряджень контролюючих органів тощо. Третя група норм за обсягом є найширшою, оскільки суб'єкти контролю у своїй діяльності оперують усією системою правових норм. Норми цієї групи є предметом контрольної діяльності, тому що органи, які виступають суб'єктом контрольної діяльності, та їх посадові особи у своїй повсякденній роботі порівнюють поведінку підконтрольного об'єкта з приписами правових норм, забезпечують відновлення порушених прав, а в разі потреби вводять у дію правоохоронні заходи.

По суті, механізм здійснення відомчого контролю в органах внутрішніх справ як засіб забезпечення законності та дисципліни становить процес реалізації правових приписів. Усі найважливіші аспекти організаційно-управлінської діяльності в досліджуваній сфері діяльності, з огляду на їх важливість для забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів внутрішніх відносин, повинні бути чітко визначеними нормативно і мати легітимний та прозорий характер. Тому в установлених правових формах і межах компетенції суб'єкти управління під час організації відомчого контролю здійснюють: а) правотворчу діяльність, яка полягає в прийнятті необхідних правових норм; б) правозастосовчу діяльність, яка полягає у застосуванні правових норм.

Нормотворча діяльність МВС України та його органів на місцях є конкретною формою управління відповідною системою. Вона полягає не тільки в заповненні прогалин правового регулювання, а і ґрунтується насамперед на свідомому створенні правомочним органом можливості більш детального регулювання відносин у певній галузі управління, зокрема в сфері контрольної діяльнос-

ті. На думку В. М. Плішкіна, нормотворча діяльність МВС України має своєю метою забезпечити: а) юридичне закріплення існуючих у галузі відносин та їх правове регулювання; б) формування нових відносин, відсутніх у поточний момент, але бажаних чи необхідних з погляду виконання перспективних завдань; в) ліквідацію відносин та ситуацій, що віджили і гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій [12, с. 558]. Вважаємо, що до цілей відомчої правотворчості слід також додати і конкретизацію (деталізацію) законодавчих актів.

Юридичні норми, що регулюють суспільні відносини у сфері відомчої контрольної діяльності, перетворюють ці відносини у правові (правовідносини), тобто у зв'язок між особами через їх юридичні права і обов'язки [13, с. 479]. Виходячи з цього, зміст правового регулювання відомчого контролю полягає, перш за все, у чіткому визначенні прав і обов'язків самих органів, служб, підрозділів та їх працівників, які в силу свого службового становища чи службових повноважень мають право здійснювати контрольні функції. З цього приводу можна навести слушне зауваження А. Ф. Граніна, який стверджує, що необхідна ретельна регламентація компетенції органів та їх посадових осіб, які здійснюють контрольні повноваження [14, с. 45].

Отже, особливість правового регулювання відомчого контролю полягає у тому, що основна кількість його правових норм міститься у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України. Наказами МВС України встановлені конкретні суб'єкти контрольної діяльності, визначено їх завдання та функції, цілі та форми контрольної діяльності як основного засобу забезпечення законності та дисципліни в органах внутрішніх справ, а також як одного з найважливіших елементів управлінської діяльності.

Варто відзначити і те, що проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Частіш за все відомче правове регулювання піддається критиці. Представники крайнього негативного ставлення до відомчого правового регулювання взагалі не вважають їх джерелами права, принизливо називаючи «бюрократичним звичаєвим правом», яке не передбачено і не санкціоновано законом [15, с. 20–26; 16, с. 217]. Разом з тим норми відомчих актів складають переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють відомчий контроль в органах внутрішніх справ. Це також пояснюється і самою назвою – «відомчий». Більше того, було б мабуть і не логічно, якщо б правове регулювання якогось із внутрішньоорганізаційних питань регулювалось тільки загальними нормативними актами. Так, закони України «Про міліцію» [17], «Про оперативно-розшукову діяльність» [18], «Про внутрішні війська» [19], інші законодавчі акти частіш за все визначають конт-

рольні повноваження лише в загальному вигляді. Отже, застосувати ці норми без конкретизації часто просто неможливо. У цьому, на нашу думку, і полягає значення відомчого регулювання. Що ж стосується санкціонування відомчої правотворчості, то в ст. 4 Закону «Про міліцію» [17] нормативні акти МВС України прямо названо серед інших актів, які є правовою основою діяльності органів внутрішніх справ. Звісно, ці акти є підзаконними і повинні відповідати всім нормативним актам, які мають вищу юридичну силу, про що йшлося вище.

Завдання правового регулювання відомчого контролю в системі МВС України різноманітні за змістом і якістю. У загальному вигляді вони можуть бути зведені до: визначення кола спеціальних суб'єктів контрольної діяльності в органах внутрішніх справ; забезпечення розподілу функціональних ролей суб'єктів контрольної діяльності, їх прав та обов'язків, створення системи взаємозв'язку управлінських відносин у цій сфері; розмежування та розподілу контрольних повноважень; визначення форм та видів контрольної діяльності; визначення порядку отримання та обробки інформації під час проведення контрольних перевірок, оглядів тощо, направлення її результатів для аналізу на різні рівні управлінських структур органів внутрішніх справ; упорядкування розподілу часу, необхідного на виконання контрольних функцій та ін.

Слід також відмітити і те, що в системі МВС України немає жодного нормативно-правового акта, в якому не було б передбачено обов'язку щодо контролю за якоюсь із сфер діяльності (правоохоронної чи забезпечувальної) органів внутрішніх справ. Більше того, у кожному наказі, розпорядженні чи рішенні Міністра чи Колегії передбачено контрольні повноваження однієї із посадових осіб, як правило, МВС України щодо контролю за їх виконанням.

Крім того, серед відомчих нормативних актів, слід визначити і ті, які безпосередньо регулюють здійснення відомчого контролю за законністю та дисципліною в органах внутрішніх справ. До цієї групи необхідно віднести, наприклад: накази МВС України: «Про затвердження Інструкції про організацію комплексного інспектування і контрольних перевірок ГУВС, УВС, УВСТ МВС України», «Про удосконалення діяльності контрольно-ревізійної служби МВС України», «Про проведення раптових перевірок несення служби, стану дисципліни і законності серед особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України», «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України», «Про проведення в органах та підрозділах внутрішніх справ операції під умовною назвою «Чисті руки», «Про посилення контролю за організацією та проведенням вступних іспитів у вищих навчальних закладах МВС України», «Про заходи щодо посилення контролю за додержанням вимог

статутів, відомчих нормативних актів і зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ України», «Про затвердження Інструкції про порядок організації внутрішньовідомчого контролю за збереженням коштів, матеріальних цінностей, банків суворості звітності в органах і підрозділах внутрішніх справ», «Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення перевірки рівня професійної придатності осіб керівного складу органів і підрозділів внутрішніх справ», «Про посилення контролю за несенням служби патрульно-постовими нарядами», «Про затвердження Інструкції про порядок організації та здійснення контролю за несенням служби працівниками органів та підрозділів внутрішніх справ під час виконання охоронних функцій за укладеними договорами» та ін.; рішення колегії МВС України: «Про стан відомчого контролю в МВС України та заходи щодо його зміцнення», «Про стан та заходи щодо удосконалення професійної підготовки, зміцнення дисципліни і законності серед особового складу органів внутрішніх справ України», «Про стан відомчого контролю в МВС України та заходи щодо підвищення ефективності ревізій та перевірок», «Про стан дисципліни і законності в діяльності органів внутрішніх справ та заходи щодо їх зміцнення» та ін.

Таким чином, зважаючи на те, що: по-перше, в органах внутрішніх справ існує кілька десятків нормативних актів, які передбачають здійснення контролю за різними напрямками діяльності органів та підрозділів системи МВС; по-друге, наявне дублювання контрольних повноважень та їх недосконалість, доцільним буде прийняття в органах внутрішніх справ єдиного систематизованого нормативного акта, в якому було б визначено: поняття відомчого контролю, принципи його здійснення, мета, завдання, види та форми відомчого контролю, об'єкти, суб'єктів та предмет відомчого контролю за напрямками діяльності органів внутрішніх справ; права, обов'язки та відповідальність суб'єктів контрольної діяльності. Це дозволить запобігти дублюванню, колізії відповідних правових приписів, підвищить результативність впливу останніх на відносини, що виникають у процесі здійснення відомчої контрольної діяльності.

**Список літератури:** 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 2. Научная организация управления органами внутренних дел / Под ред. Г. В. Зуйкова. М., 1984. 3. Эмерсон Г. Управление – это наука и искусство. М., 1992. 4. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. 5. Иванов Н.Н. Организация нормотворческой деятельности в аппарате МВД, УВД. М., 1986. 6. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. 7. Проблемы эффективности надзора / Под ред. К.Ф. Скворцова. М., 1977. 8. Кочекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. 9. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 10. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. 11. Про заходи щодо удосконалення нормотворчої діяльності МВС України: Наказ МВС України № 285 від 22 травня 1992 р. 12. Плішкін В.М. Теорія управління органами

внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 13. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 14. Гранин А.Ф. Гарантии социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. Киев, 1982. 15. Разумович Н.М. Источники и форма права // Сов. государство и право. 1988. № 3. С.20-26. 16. Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. Одесса, 1989. 17. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20. 18. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303. 19. Про внутрішні війська: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст.397.

*Надійшла до редколегії 09.11.06*

*І. С. Гриценко*

## **ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ КОДЕКСОМ УРСР**

Історія адміністративного законодавства та адміністративно-правової науки являє собою великий масив знань, який ще, на жаль, не став предметом глибокого наукового вивчення, хоча цінність результатів, які могли б бути отримані в результаті подібних досліджень, важко переоцінити. Звісно, ми не стверджуємо, що історія розвитку адміністративно-правової думки взагалі не привертала увагу науковців. Безумовно, подібні дослідження проводилися, але проблема полягає у тому, що останні, у своїй переважній більшості, були здійснені ще за часів існування СРСР, що, зрозуміло, наклало на їх результати певний ідеологічний відтінок, який іноді носив зовсім не науковий характер. У зв'язку з цим ми бачимо своїм завданням розгляд питань становлення та розвитку адміністративного законодавства та адміністративно-правової науки з позицій сучасності, з позицій об'єктивного підходу до дослідження правових явищ. Зазначимо, що подібні завдання дотепер вже намагалися виконати деякі вчені-адміністративісти, – О. Андрійко, Ю. Вовк, Ф. Фіночко, однак, зрозуміло, що вони не охопили у своїх працях усіх недосліджених питань. Так, зокрема, поза увагою науковців залишився інститут адміністративної відповідальності, на окремих елементах якого у їх певних історичних межах ми і хочемо зосередити свою увагу у цій статті.

Одним з перших комплексних нормативних актів, присвячених питанням провадження в справах про адміністративні проступки і який, фактично, став базисним актом для сучасного законодавства про адміністративну відповідальність, був Адміністративний кодекс УРСР, прийнятий у 1927 р. Особливість цього акта законодавства полягала у кількох речах: по-перше, він виступив своєрідним консолідуючим актом, який увібрав в себе як напрацювання російських вчених та російського законодавства з питань адміністративної відповідальності, так і актуальні на той час уявлення про завдання та зміст зазначеного правового інституту; по-друге, Адміністративний кодекс УРСР був першим кодек-