

Зозуля Ігор Вікторович –
професор Харківського національного
університету внутрішніх справ, кандидат
технічних наук, старший науковий
співробітник

Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України

У статті досліджено деякі проблеми контролю діяльності силових і правоохоронних структур держави, зокрема, окремі форми, методи та засоби з залученням матеріалу щодо діяльності та реформування державних силових і правоохоронних структур світу й здійснюваному над ними контролю.

Останніми роками суспільство надзвичайно важливе значення надає діяльності державних силових і правоохоронних структур. Відомо, що саме ці структури завжди були й будуть реальним засобом влади щодо як явного, так і неявного впливу на країну: її політику, економіку тощо. Особливе значення в державі сьогодні надається удосконаленню діяльності правоохоронних органів з огляду на потребу забезпечення правопорядку і громадської безпеки, здійснення ефективної боротьби з організованою злочинністю.

Разом із тим, А.В. Мелехин і А.Р. Попенко вважають, що “даже при демократии полицейские силы могут страдать от злоупотреблений, и такая полиция отнимает порой больше свободы, чем защищает. Следовательно, мы получим адекватную полицию тогда, когда создадим эффективную систему контроля. В свободных обществах при организации полицейских структур наиболее важными являются два аспекта. Во-первых, должна быть уверенность, что полиция, созданная для защиты демократического общества, не станет инструментом его рабской подчиненности: имеется надежная система контроля за ней, а характер ее работы обеспечивает сдерживание преступности и не покушается на основополагающие свободы граждан” [1, с. 55]. Навіть більше того – суспільство має бути упевненим в абсолютному відмежуванні правоохоронних органів від будь-яких зрощувань із злочинними групуваннями.

Історія свідчить, що в силу обставин, що склалися, іноді силові структури і правоохоронні органи навіть в могутніх та стабільних державах виходять з-під контролю, і тоді там вирує хаос та безлад. Більше того, відомими в суспільстві є “серьезные проблемы внутри органов. Эти проблемы вызваны тем, что пока еще не существует единой точки зрения на то, какие положение и статус имеют правоохранительные органы в... обществе и политической системе... Вопрос заключается в определении пределов открытости в работе правоохранительных структур” [2]. А реформування силових структур і правоохоронних органів, що перманентно проводиться в нашій країні, поки що призначене в основному тільки для удосконалення їх організаційно-структурної побудови. Разом із тим, найбільшу гостроту при реформуванні тих же правоохоронних органів держави, наприклад, МВС України, мають отримати першочергові питання їх спроможності стосовно нейтралізації злочинності, що цілком відповідає вимогам громадянського

суспільства. Тому, як ми вважаємо, перебіг означеного реформування також має підлягати невідпинному контролю.

На жаль, дещо осторонь сьогодні залишаються достатньо гострі потреби й превентивного контролю базового для силових структур і правоохоронних органів оборонно-промислового комплексу перетворень, який повинен “створити умови для забезпечення Збройних Сил, інших військових формувань сучасними видами озброєння та військової техніки, а також для створення конкурентоспроможних як на внутрішньому, так і зовнішньому ринку товарів військового призначення та подвійного використання”, що має здійснюватися відповідно до чинної Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010 року за Постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р., № 423 та перш за все – забезпечувати силові структури і правоохоронні органи держави озброєнням та спеціальною технікою, у тому числі, й для боротьби з організованою злочинністю.

Слід зазначити, що дослідженням діяльності силових і правоохоронних структур у тій чи іншій мірі займалися О.М. Бандурка, А.Т. Комзюк, А.П. Коренєв, М.А. Погорєцький, О.П. Рябченко та ін. Разом із тим, оскільки багато питань навіть сьогодні в цій галузі ще цілком не з’ясовано[1], та й ще на тлі реформування Збройних Сил України та системи МВС України, відчуваємо, що наші висновки та рекомендації будуть носити характер дискусійних, тому неодмінно потребують подальшого обговорення науковою громадою та більш глибокого дослідження розвідки.

Таким чином, *метою нашої роботи є дослідження проблем контролю за діяльністю та реформуванням силових і правоохоронних структур держави, зокрема, окремих форм, методів і засобів. Наукова новизна, на нашу думку, міститься у застосуванні певного фактичного матеріалу у діяльності та для реформування силових і правоохоронних структур світу та здійснювані контролю над ними, а також його пристосування до реалій сучасної України.*

Виходячи з того, що тема дослідження за обсягом питань, що потребують розгляду, є надзвичайно розгалуженою, пропонуємо тут обмежитись аналізом досвіду побудови закордонних воєнізованих формувань та правового моніторингу їх діяльності; силових і правоохоронних структур України (воєнної організації держави) як складової, що підлягає моніторингу: поняття, складу і призначення; понять та особливостей контролю в системі органів виконавчої влади як основи контролю силових і правоохоронних структур України; проблем контролю силових і правоохоронних структур України; загального змісту контролю діяльності силових і правоохоронних структур України.

1. Досвід побудови закордонних воєнізованих формувань та правового моніторингу їх діяльності

У світі давно відомо, що такі силові та правоохоронні структури, як поліція, жандармерія, національна гвардія, внутрішні війська тощо є найбільш мобільними силами правопорядку, побудованими за воєнним принципом, та такими, що володіють значною боєздатністю. У якійсь мірі можна навіть вважати, що вони є певного роду дієздатним оперативним “додатком” до більш інерційних та громіздких національних збройних сил будь-якої держави. Та й чисельність їх після проведеної реорганізації складає приблизно п’яту чи шосту частину від загальної кількості збройних сил найбільш розвинутих країн світу[2]. Зокрема, до них відноситься Національна жандармерія Франції, Бельгійська жандармерія, Королівська жандармерія Нідерландів, Громадянська гвардія Іспанії, Національна республіканська гвардія Португалії, Війська карабінерів Італії, Австрійська Федеральна жандармерія, Люксембурзька Жандармерія Великого герцогства, поліція

Великобританії та Німеччини. Як відомо, одним з головних призначень означених силових і правоохоронних структур є боротьба з організованою злочинністю.

Нормативно-правове забезпечення їх діяльності здійснюється згідно з національним законодавством відповідних держав. Здебільшого його засади точаться коло поняття громадської безпеки, національної безпеки, доброго порядку, санітарії, спокою тощо. Таким є, наприклад, Муніципальний кодекс Франції, Основний закон 1949 року Німеччини, Закон 1991 року про МВС Республіки Болгарії, Звід законів США та інші.

Характерним є те, що в таких країнах як Італія та Франція питання управління діяльністю поліції та контролю над нею вирішуються безпосередньо Президентом, Кабінетом Міністрів та Міністерством внутрішніх справ. Федеральний уряд Німеччини та Швейцарії припускає оперативне перепідпорядкування силових і правоохоронних структур з метою посилення контролю за їх діяльністю у разі неможливості управління ними з боку нижчої адміністративної влади. Також, “у демократичних государствах (Великобритания, Италия, ФРГ, Франция, Швеция), где действует режим законности, *контроль за полицией, разведкой и армией осуществляется со стороны общественности и высших органов власти.* Деятельность полиции в этих странах ограничивается известными правовыми рамками” [1, с. 42–43].

Достатньо дієвим контролюючим та підпорядковуючим важелем матеріального впливу на діяльність і реорганізаційні заходи силових і правоохоронних структур є можливість регулювання їх потреб у фінансових засобах через державний бюджет. О.В. Мелехін та А.Р. Попченко зазначають, що “правительство как “главное орудие диктатуры монополистического капитала” непосредственно руководит [3] армией, полицией и разведкой”. З цією метою “административно-полицейские действия муниципалитетов, осуществляемые под контролем центральной власти, реализуются в двух формах. Первая из них – издание нормативных актов, имеющих целью поддержание общественного порядка и санитарии. Вторая – управление подчиненными полицейскими соединениями”. Достатньо показовим є й те, що, перші особи держав з метою контролю найчастіше усього самі призначають голів силових структур або інших підрозділів, наприклад, Президент Франції призначає в департаменти префектів. Крім того, в деяких державах безпосереднє керівництво збройними силами здійснює її президент (наприклад, США), в інших – Державне зібрання, Президент республіки, Рада оборони, уряд та відповідний міністр (наприклад, Угорщина) [1, с. 45–46, 48].

Таким чином, виходячи з наведених даних побудови окремих закордонних силових і правоохоронних структур, стисло розглянемо склад і призначення аналогічних підрозділів, органів та служб України.

2. Силіві та правоохоронні структури України (воєнна організація держави) як складова, що підлягає моніторингу: поняття, склад і призначення

Оскільки поняття “силіві структури” здебільшого має пряме відношення до озброєних підрозділів, як правило, у складі збройних сил держави, то зазначимо, що такі поняття як “силіві структури”, так і “структура” в класичній Радянській військовій енциклопедії 1979 року відсутні. Там же зазначено, що збройні сили включають сухопутні війська, ВВС і ВМС.

Дещо показовим є й визначення поняття *структури* – як “1. Взаєморозміщення та взаємозв’язок складових частин цілого; будова. 2. Устрій, організація чогонебудь” [3, с. 789]. І тільки Великий тлумачний словник сучасної української мови подає поняття “*силовий*” як такий, “6. Що має війська, використовує війська” [4, с. 1120].

Таким чином, як видно, термін “силіві структури” в Україні виник не так давно, але найбільше застосування в останні роки отримало саме синонімічне до

нього поняття “воєнна організація держави”. Можна зазначити, що зазначені терміни мають право на самостійне вживання, хоча разом з тим законодавцем підтримано саме останнє визначення – “воєнна організація” [5].

Зазначимо, що до силових структур України в нашій державі зазвичай відносять Збройні Сили України на чолі з Міністерством оборони України (сухопутні війська, ППО, військово-повітряні сили, військово-морський флот, тил збройних сил, штаби), прикордонні війська разом із Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, війська цивільної оборони та рятувальна служба на чолі з Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, органи, підрозділи та служби системи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України тощо. А серед виключно *правоохоронних органів* можна назвати органи юстиції, нотаріат, адвокатуру, прокуратуру, органи внутрішніх справ МВС України, Державну податкову службу, Державний департамент України з питань виконання покарань, внутрішні війська, Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, Раду національної безпеки і оборони України та інші [6, с. 8–9][4].

Основна роль силових і правоохоронних структур України при реалізації внутрішніх функцій регламентується чинним законодавством. Так, внутрішні війська МВС України як військове формування, створені для виконання бойових (службово-бойових) і службових завдань у мирний та воєнний час, використовуються для забезпечення внутрішньої воєнної безпеки держави, локалізації та припинення збройних конфліктів, що розв’язані на території країни, забезпечення громадської безпеки та захисту населення у надзвичайних ситуаціях.

Міліція в складі МВС України, як озброєний правоохоронний орган, використовується для забезпечення громадської безпеки, захисту життя, здоров’я, прав і свобод людини і громадянина, власності від протиправних та злочинних посягань. Діяльність органів МВС має обмежуватися випадками, коли немає масового організованого збройного протистояння; в її структурі для боротьби зі злочинними проявами існує кримінальна міліція тощо. Так, наприклад, МВС України здійснює свою діяльність відповідно до Положення про міністерство внутрішніх справ України [8]. Нагадаємо, що з 24 квітня 1996 року система МВС України за відповідною Постановою Кабінету Міністрів України № 456 знаходиться у стані реформування.

Повноваження СБУ обмежуються профілактичною, контррозвідальною, аналітичною та оперативно-розшуковою діяльністю щодо своєчасного виявлення загрозливого розвитку воєнно-політичної, соціально-економічної, криміногенної, екологічної та техногенної обстановки усередині країни, розкриттям злочинів та іншими формами діяльності, що регламентовані у Законі “Про Службу безпеки України”.

Взагалі, діяльність силових і правоохоронних структур базується на загальних принципах: пріоритету прав людини, верховенства права, пріоритету договірних (мирних) засобів у вирішенні конфліктів, адекватності заходів захисту національних інтересів реальним та потенційним загрозам, демократичного цивільного контролю за діяльністю воєнної організації держави, єдиноначальності і колективного вироблення рішення, чіткого розмежування повноважень складових силових і правоохоронних структур, перебування діяльності означених структур під особливим державним контролем та наглядом, здійснення її лише на підставі закону та у порядку, що ним передбачений.

Зазначимо, що характерним для силових і правоохоронних структур нашої держави є те, що Україна за Кодексом поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки (Будапешт, саміт ОБСЄ, 1994 р.), зобов’язана “забезпечувати

контроль над своїми військовими і воєнізованими силами і силами безпеки з боку конституційно встановлених органів влади”. Саме у цьому полягає сенс демократії в державі та головне завдання управління силовими і правоохоронними структурами.

3. Поняття та особливості контролю в системі органів виконавчої влади як основа контролю силових і правоохоронних структур України

В Україні сьогодні створюється багаторівнева складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове положення в загальній системі органів виконавчої влади.

В.Б. Авер'янов зазначає, що *функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, що поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху.*

Відомо, що контроль не існує в ізольованому вигляді, здійснюється в певній галузі управління – у нашому випадку – у сфері діяльності силових і правоохоронних структур держави; спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату – наприклад, на істотне зниження проявів діяльності організованої злочинності та корупції, усунення суб'єктивних та об'єктивних перешкод. Означений контроль дозволяє передбачити перспективи їх подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [9, с. 127].

При цьому *систему органів державного контролю складають державні органи, для яких контроль є основною діяльністю з конкретних питань.*

Основними принципами контролю є [9, с. 129–131]:

– *об'єктивність* (дозволяє реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності тієї чи іншої галузі, співставити її із завданнями і визначити потребу втручання з боку відповідних державних органів);

– *дієвість* (полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На неї покладено обов'язок не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту);

– *гласність* (характеризується впливом і результативністю);

– *систематичність* (вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює);

– *регулярність.*

Серед різновидів контролю виділяють: внутрішній і зовнішній контроль, *відомчий (галузевий) і надвідомчий, загальний і спеціальний.*

В.Б. Авер'янов зазначає, що галузевий контроль характеризується організаційною підпорядкованістю того, хто контролює, з тим, кого контролюють. При надвідомчому контролі така залежність відсутня – контролюючий орган може вдаватися до примусових заходів, або ж звертатися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи, які уповноважені застосовувати відповідні заходи впливу.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України [10] та законодавчі акти, що виділяють функцію контролю як один із основних видів діяльності державних органів [9, с. 132]. Крім того, стосовно силових і правоохоронних структур України може застосовуватися фінансовий, банківський, митний, податковий, статистичний контроль, а також контроль за виконанням управлінських рішень, конкретно до окремих підрозділів, органів або служб силових і правоохоронних структур.

Внутрішній контроль здійснюється всередині системи органів виконавчої влади; *зовнішній* – здійснюється іншими державними органами стосовно органів

виконавчої влади (парламентський, президентський, судовий контроль, прокурорський нагляд) [9, с. 134].

Й нарешті зазначимо, що “однією із важливих організаційних форм здійснення контролю є *державні інспекції* – саме у результаті їхньої роботи вдається отримати найповніші за результативністю дані щодо діяльності, що контролюється. Це – спеціальні органи в системі державного управління, що здійснюють надвідомчий контроль, а сфера їхньої діяльності й владні повноваження поширюються на суб’єкти незалежно від їх відомчої підлеглиості [9, с. 138].

До контролюючих органів рівня законодавчої влади відносять Верховну Раду України і органи державного управління загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації; *до контролюючих органів державного управління спеціальної компетенції* – вже згадані Міністерство внутрішніх справ України; Службу безпеки України; Міністерство оборони України; Державний комітет у справах охорони державного кордону України; Міністерство юстиції України; спеціалізовані управління і служби Міністерства закордонних справ України; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи тощо; *до контролюючих правоохоронних органів* – прокуратуру, суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України та адвокатуру; *до контролюючих громадських структур* – адвокатуру, Товариство сприяння обороні України й пункти охорони громадського порядку [9, с. 200].

4. Проблеми контролю силових і правоохоронних структур України

Як бачимо, *контроль* – це комплекс (сукупність) правових, організаційних, інформаційних і технічних заходів аналізу стану тієї чи іншої галузі. При цьому особливе значення щодо діяльності силових і правоохоронних структур України набуває контроль суспільний (або громадський) та контроль відомчий.

Так, під *контролем суспільним* розуміють “механізм саморегуляції в соціальних системах..., который осуществляется с помощью нормативного (морального, правового, административного и т. д.) регулирования поведения людей” [11]. Його відміною є те, що “гражданский контроль представляет собой серию спланированных мероприятий, направленных на получение “закрытой”, не доступной для широкой общественности информации; собираемая информация представляет общественный интерес (затрагивает интересы большого числа людей); собираемая информация затрагивает проблемы нарушения прав человека, злоупотреблений и нарушений законодательства со стороны органов власти; конечной целью гражданского контроля является практическое решение проблемы; гражданский контроль затрагивает сферу ответственности органов власти...” [12].

Щодо поняття “*контроль відомчий*”, то, наприклад, стосовно Збройних Сил СРСР там подано, що це “составная часть общегосударственного контроля, осуществляемого в пределах военного ведомства его вышестоящими органами по отношению к нижестоящим,... и затрагивает основные стороны деятельности воинских частей, кораблей, военно-учебных заведений, военных организаций и предприятий”.... Зокрема, “его осуществление требует узкой специализации и создания внутриведомственного контрольно-ревизионного или надзорного аппарата” [13, с. 323].

Разом з тим, саме сьогодні в державі є надзвичайно ваговим те значення, що надається контролю діяльності силових і правоохоронних структур і органів, зокрема, через визнання того, що “одна из основных причин неэффективности службы в фактической бесконтрольности и безнаказанности за правонарушения, что в свою очередь провоцирует и воспроизводит произвол в деятельности правоохранительных органов”. У зв’язку з цим “одни исследователи выдвигают тезис о необходимости гражданского контроля, в том числе со стороны СМИ, другие

видят изменение ситуации к лучшему в восстановлении советской системы отчетности и контроля” [14]. Досить тривожною є також впевненість учених у тому, що досі “в суспільстві не було розуміння контролю, самі військові (та правоохоронці) звикли жити як закрита каста і ні кого не допускали до своїх проблем, і на думці собі не мали, що насправді якщо громадськість буде втручатися і матиме цивільний контроль, то військовим самим жити буде легше. І основна проблема, це те, що законодавча база, яка дозволяє здійснювати цивільний контроль, громадський контроль за армією вона просто відсутня, її немає”. До того ж, вважається, що “крім громадської організації “Громадський контроль”, серйозно контролем ніхто не займався. Є різні спілки офіцерів-відставників, але вони здебільшого сконцентровані на вирішенні побутових проблем офіцерів, дієвого контролю, на жаль, ніхто з них не веде” [15].

Л. Поляков і Л. Шангіна вважають, що “в системе гражданского контроля над правоохранительными органами есть две основные линии дисбаланса: внутри власти (между президентской и законодательной властью) – в пользу президентской и между властью и структурами гражданского общества – в пользу власти. Деятельность правоохранительной системы непрозрачна, неподотчетна и неподконтрольна обществу” [16]. Те саме зауваження можна віднести й до процесу реформування системи МВС України – жоден із запроваджених заходів, спрямованих на розвиток, реорганізацію чи реформування діяльності системи Міністерства, не узгоджувався з громадськістю. Через те, навряд чи може суспільство бути впевненим у реальній спроможності того ж МВС України протистояти злочинності та корупції в державі.

Хоча є й зовсім інша точка зору щодо громадського контролю – “противники введения гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов считают, что гражданский контроль в условиях коррупции и произвола только усилит давление со стороны общественно-политических и экономических групп. По мнению специалистов, это давление на практике превращается в фактор, дезорганизирующий и криминализирующий работу милиции. Говорится о том, что милиция забывает об общественном долге, и превращается в механизм реализации частных, коммерческих и криминальных интересов” [2]. Хоча, як на нашу думку, то громадський контроль силових і правоохоронних структур є вкрай необхідним.

Тому, саме тут можна, і навіть доцільно, нагадати позитивні історичні факти розширення саме такого відомчого контролю – контрольних функцій МВС по відношенню до місцевих поліцейських органів на початку 19 сторіччя – “с 30-х годов начала расширяться практика служебных командировок чиновников МВД с целью ознакомления с деятельностью органов городской и сельской полиции. В 40-х годах министр внутренних дел добился увеличения штатов вверенного ему учреждения и произвел его структурную реорганизацию. Был создан Департамент общих дел, куда стекались многочисленные документы из местных административных органов, а также создавалась особая канцелярия министра внутренних дел, но не как орган политической полиции, а как учреждение для ведения секретного делопроизводства, анализа данных негласных ревизий, материалов о злоупотреблениях чиновников полиции” [17].

Крім того, враховуючи важливість, крім відомчого, ще й парламентського контролю задля поліпшення функціонування силових і правоохоронних структур держави, дотримання, як зазначав Є. Гайдар, “важнейшими требованиями, предъявляемых к демократическому парламентскому контролю за разведывательными службами...: правовая основа (судебный фундамент под акции спецслужб и их законодательное ограничение); парламентские механизмы (комиссии и другие органы, обладающие достаточными полномочиями, чтобы оказывать влияние на деятельность спецслужб); интерес общества, что обеспечивает

публикацию материалов о деятельности спецслужб в средствах массовой информации; готовность правительств и руководителей спецслужб к тому, чтобы снабжать контролирующие органы важной информацией” [18].

Деякі “контролюючі” аспекти МВС України сьогодні запропонувало внести до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”. Більше того, Міністерство активно співпрацює з Комітетом з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією Верховної Ради України.

Сьогодні одним із головних правових актів щодо контролю над силовими та правоохоронними структурами держави можна вважати Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [5][5], метою якого, як невід’ємна умова демократії (ще на стадії проходження в якості законопроекту), вважалося “встановлення правових основ цивільного контролю над силовими структурами України”[6], вади та переваги якого потребують додаткового подальшого розгляду. Хоча все ж таки, вважаємо тут за необхідне навести базове визначення статті 1 цього Закону: “демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі – цивільний контроль) – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції, законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни”.

Безперечно, певне значення тут має й Указ Президента України від 06.12.2001 р. № 1195 “Про заходи щодо подальшого зміцнення обороноздатності держави”, а також і Закон України “Про звернення громадян”.

Слід також зазначити, що останнім часом активізувалася робота по підготовці питань щодо реформування і Збройних Сил України, зокрема, шляхом видання відповідного Указу Президента України від 02.12.2005 р. щодо створення Державної комісії з питань реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу в якості консультативно-дорадчого органу при Президентові України. З цього приводу затверджено Положення про Державну комісію з питань реформування ЗСУ, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу та її персональний склад.

5. Загальний зміст контролю діяльності силових і правоохоронних структур України

Відомо, що загальне керівництво державними органами щодо гарантування національної безпеки й, зокрема щодо діяльності силових і правоохоронних структур України, здійснює *Президент України* як гарант безпеки і оборони країни. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України; спільно з Верховною Радою України визначає стратегію гарантування національної безпеки; *контролює й координує діяльність державних органів щодо національної безпеки*; приймає оперативні рішення щодо гарантування національної безпеки в межах компетенції, визначеної законодавством тощо. Разом з тим, як зазначається в роботі [7], “необходимо отметить, что при проведении президентского контроля за состоянием правоохранительной деятельности, законности и правопорядка в стране необходимо учитывать организацию охраны права с помощью как юридических, так и организационных средств, применяемых органами исполнительной власти, осуществляющими правоохранительную деятельность, а также их совокупность, что является неотъемлемым элементом правоохранительной деятельности в целом”. В рамках контрольної діяльності Президентом України, наприклад, був виданий Указ

“Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією” від 06.02.2003 р., № 84/2003.

Згідно зі ст.107 Конституції України, *Рада національної безпеки і оборони України* як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України координує та *контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах безпеки і оборони*, зокрема, щодо забезпечення діяльності силових і правоохоронних структур в галузі боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, національної безпеки України; громадського порядку і боротьби зі злочинністю; *здійснює заходи щодо обороноздатності країни, гарантування національної безпеки, оснащення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою*, керує мобілізаційною підготовкою й мобілізаційним розгортанням народного господарства та переведення його на режим роботи в умовах воєнного стану тощо. А також організує й *контролює розробку та реалізацію заходів щодо гарантування національної безпеки міністерствами і відомствами, іншими підпорядкованими йому органами України, Автономної Республіки Крим і областей.*

Конституційний Суд України, вирішуючи питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України, дає офіційне тлумачення Конституції та законів України з відповідних питань, тим само *непрямо контролює діяльність силових і правоохоронних структур держави.*

Суди загальної юрисдикції забезпечують захист конституційного устрою в Україні; здійснюють правосуддя у справах щодо злочинів, які посягають на безпеку особистості, суспільства та держави; забезпечують судовий захист громадян, громадських та інших організацій та об'єднань, чії права були порушені у зв'язку з діяльністю у сфері гарантування національної безпеки.

Прокуратура України здійснює свої контролюючі та регулюючі повноваження у сфері національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України [9, с. 201–202].

Зазначимо, що *міністерства та інші центральні органи виконавчої влади* у межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного й позабюджетного фінансування забезпечують створення, підтримання в готовності й застосування сил та засобів щодо національної безпеки, а також управління їх діяльністю; розробляють внутрівідомчі інструкції (положення) щодо гарантування національної безпеки і подають їх на розгляд Ради національної безпеки і оборони України. Окрім того, згідно зі ст. 9 Закону України “Про оборону України”, *вони несуть відповідальність за якість розробки та виготовлення озброєння та військової техніки, за здійснення заходів постачання на потреби оборони у воєнний час.*

Діяльність органів СБУ згідно з їхніми завданнями конкретизується у їх функціональних обов'язках, до яких треба віднести: виявлення й прогнозування загроз об'єктам безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації; створення і підтримка готовності сил і засобів гарантування національної безпеки у повсякденних умовах і надзвичайних ситуаціях; здійснення системи заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, які потерпіли в результаті виникнення надзвичайної ситуації; участь у заходах щодо гарантування національної безпеки за межами України відповідно до міжнародних договорів і угод, укладених або визнаних Україною [9, с. 204].

Діяльність органів внутрішніх справ містить у собі ряд організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну,

виконавчу та охоронну функції. Всі функції нерозривно пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки. При цьому зміст і діяльність органів внутрішніх справ має визначатися рівнем та напрямом загроз життєво важливим інтересам України [9, с. 205].

Ми не розглядаємо тут зміст контролю органів військового управління Збройних Сил України та Державного комітету у справах охорони державного кордону України, специфіка діяльності яких виходить за межі нашого дослідження.

Зазначимо, що певні існуючі в державі недоліки щодо організації контролю діяльності силових і правоохоронних структур України ще потребують на своє подальше усунення, а окремі проблеми – й негайного розв'язання. Тому при реформуванні силових і правоохоронних структур України доцільним є використання закордонного досвіду, але, знов-таки, трансформованого стосовно українського менталітету та реалій.

Потребує удосконалення й нормативно-правова база, що регламентує їхню діяльність. Слід упорядкувати як саму структуру таких формувань та їхню чисельність, так і, можливо, піддати ретельному аналізу чинні правові акти та об'єднати їх у єдиному Кодексі Военної організації держави і правоохоронних органів. При цьому чільне місце в ньому відвести контролю суспільством силових і правоохоронних структур держави, а також процесу їх реформування, що, безумовно, сприятиме у тому числі й підвищенню результативності боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Список використаних джерел

1. *Организационно-правовой* аспект деятельности силовых структур зарубежных стран: Учеб. пособие / Мелехин А.В., Попенко А.Р.; Под ред. А.В. Мелехина. – М.: ВНИИ МВД России, 1998. – 88 с.
2. *Произвол правоохранительных органов – практики и первопричины*: Актуальные проблемы правоохранительных органов с точки зрения внутренних экспертов (материалы кабинетного исследования) [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <<http://www.mhg.ru/proizvol>>.
3. *Словник української мови* / Ред. кол. І.К. Білодід (голова). – Т. 9: С-К. – К.: Наук. думка, 1978. – 916 с.
4. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2004. –1440 с.
5. *Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави”* від 19.06.2003 р., № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
6. *Судебные* и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. А.М. Бандурки. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
7. *Тарасов А.М.* Произвол правоохранительных органов – практики и первопричины: Правоохранительная деятельность: ее понятие, сущность, правовые аспекты контроля [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <<http://www.mhg.ru/proizvol/470854F>>.
8. *Указ* Президента України “Положення про Міністерство внутрішніх справ України” від 17.10.2000 р., № 1138/2000.
9. *Державне управління в Україні*: Навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
10. *Конституція України*. – Х.: Консум, 1996. – 96 с.
11. *Политическая* энциклопедия: В 2-х т. – Т.1: А-М / Нац. обществ. – науч. фонд; Рук. проекта Г.Ю. Семигин. –М.: Мысль, 1999. –750 с.
12. *Что такое* гражданский контроль [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://control.hro.org/def/2005/11/03.php>>.
13. *Советская* военная энциклопедия: В 8-ми т. – Т.4 “К-22”-Линейный / Пред. гл. ред. комиссии Н.В. Огарков. – М.: Воениздат, 1977. –656 с.

14. *Актуальные* проблемы правоохранительных органов с точки зрения внутренних экспертов (материалы кабинетного исследования) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.mhg.ru/proizvol/46F7135>>.

15. Волга В. Основна мета здійснення цивільного контролю не допустити, щоб армію використовували проти власного народу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.control.org.ua>. – 06.12.2005>.

16. Поляков Л., Шангина Л. Правоохранительные органы Украины: контролируемая бесконтрольность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/498/46798>>.

17. Топчук А. Правоохранительные органы: Начало создания МВД и его поэтапное реформирование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.ivan.susanin.com>>.

18. Гайдар Е. Общественный контроль за спецслужбами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://control.hro.org/soc/2004/07/26.php>. – 01.08.2004>.

The article is dedicated to some problems of the control of activity of force and law enforcement structures of the state, in particular, separate forms, methods and means using the material concerning the activity and reforming of the state force and law enforcement structures of the world and the realisation of the control over them.

© І.В. Зозуля, 2007

[1] Виходячи хоча б із встановлення переліку органів та служб, що входять до складу силових та правоохоронних структур чи органів, а також із передумови зміни як назви, і так завдань і функцій окремих елементів таких структур. Наприклад, перш за все, ми тут мали на увазі внутрішні війська та їх майбутнє ймовірне перейменування у Національну гвардію України тощо, а також славнозвісну, далеко не скінчену епопею з ДАІ...

[2] На нашу думку, вони певною мірою є найбільш перспективними для виконання поліцейських функцій кожної держави, бо це пов'язано з відсутністю будь-яких обмежень з боку ОБСЄ щодо скорочень особового складу структур внутрішньої безпеки [1, с. 3].

[3] А, значить, реально контролює діяльність у міру власних потреб, бо «полицейская деятельность местного управления, как и государства в целом, направлена на охрану политико-экономических устоев общества» [1, с.45].

[4] У Російській Федерації, наприклад, це «МВД России, Минюст России, ФСБ России, ФСНП России, ФПС России, СВР России, ФСО России, ГТК России, ФАПСИ при Президенте РФ, ГРУ Минобороны России», як за роботою [7].

[5] До речі, досить показовим є відношення *МВС України* до цього закону, бо, як відомо, у вересні 2002 року воно *не висловило своєї позиції щодо проекту Закону(!?)*, тому вважалося таким, що погодило його без зауважень – як за Довідкою Міністра юстиції О. Лавриновича “Про погодження проекту Закону України “Про демократичний цивільний контроль за Воєнною організацією держави та правоохоронними органами”.

[6] *Див.*: Висновок, підготовлений Хавронюком М.І., Петриненко О.П. на проект народних депутатів України Г. Крючкова та Б. Андресюка щодо Закону України “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” до № 2115 від 13.12.2002 р.