

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342:351

**Кобзар О. Ф.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри кримінального процесу,  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро

## ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

*Охарактеризовано державний контроль як одну з форм контролю за діяльністю правоохоронних органів держави. Висвітлено ефективність державного контролю за правоохоронними органами держави. Визначено основні засади та форми державного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні щодо забезпечення правопорядку, а також стосовно захисту прав і свобод громадян.*

**Ключові слова:** контроль, державний контроль, правоохоронний орган, правоохоронна діяльність.

**Постановка проблеми.** У системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне та якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами й державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами. Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, здійснюючи який вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

Відсутність сталих засад демократичного контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації,

масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні, наближенню її до європейських стандартів. Політизація правоохоронних органів є найбільш загрозливою на нинішньому, передвиборному етапі. Вона зумовлює перетворення правоохоронних органів на знаряддя політичної боротьби нинішньої влади за самозбереження, перешкоджає забезпеченню рівних умов політичної конкуренції, призводить до монополізації влади певними політичними силами.

**Аналіз дослідження проблеми.** Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували: Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Білоус В. Т., Битяк Ю. П., Братель С. Г., Грохольський В. Л., Гусаров С. М., Денисюк С. Ф., Заросило В. О., Ключев О. М., Ковальська В. В., Комзюк А. Т., Копиленко О. Л., Кузьменко О. В., Лошицький М. В., Нижник Н. Р., Музичук О. М., Петков В. П., Рябченко О. П., Тихомиров Ю. О., Тищенко М. М., Шкарупа В. К., Ярмиш О. Н. та ін.

**Метою статті** є визначення основних форм державного контролю за діяльністю правоохоронних органів держави як однією з гарантій законності у правоохоронній діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема контролю знаходиться в осередку будь-якого поліцейського інституту, що, уособлюючи політичну владу, є для громадянина і для всього суспільства необхідністю і ризиком, захистом і погрозою. Суспільство бажає, щоб правоохоронні органи були сильними й ефективними для підтримки громадського порядку, запобігання злочинності та забезпечення прав і свобод громадян. Одночасно воно вимагає, щоб влада правоохоронних органів контролювалася і була обмеженою для того, щоб незаконно не обмежувати свободу людини. Рішенням тут є компроміс. Правоохоронні органи повинні бути могутніми, але не тиранічними; ефективними, але не занадто старанними; вони повинні бути невід'ємною силою держави і піддаватися контролю [6, с. 201].

Контроль повинен здійснюватися відповідно до законодавства, а саме на підставі, в порядку і в межах, встановлених ним, з урахуванням об'єктивності й справедливості на основі рівності всіх перед законом, не порушуючи й дотримуючись права, свободи й законних інтересів осіб, залучених до процесу, а також з до-

триманням презумпції невинності особи, діяльність якої піддається контролю, встановлення вини відповідно до закону [8, с. 13].

Вимоги національного законодавства до системи державного контролю над правоохоронними органами та міжнародні зобов'язання України у цій сфері виконуються через здійснення відповідних функцій суб'єктами контролю, а також через виконання самими правоохоронними органами їх обов'язків та дотримання ними принципів верховенства права й законності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, позапартійності і деполітизації, підзвітності та прозорості діяльності. Для оцінки ефективності системи державного контролю над правоохоронними органами необхідно, на додаток до аналізу її правових засад, розглядати основні функції суб'єктів системи, насамперед, з точки зору повноти охоплення контролем діяльності правоохоронних органів і збалансованого розподілу контролюючих функцій і повноважень між ключовими суб'єктами контролю, що є головним критерієм його демократичного характеру.

Специфічне призначення державного контролю дозволяє говорити про його самостійність, що дає можливість відокремити його від інших видів діяльності не лише в науковому, але й і в організаційному плані, як при створенні спеціальних контролюючих органів, так і при визначенні їхньої компетенції.

Особливість державного контролю в системі правоохоронних органів полягає також в особливому характері компетенції правоохоронних органів. Необхідно враховувати, що реалізація працівниками правоохоронних органів своїх повноважень безпосередньо пов'язана з можливістю обмеження прав і свобод громадян, втручання в інтереси підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, що можливо лише на підставі і в межах, встановлених чинним законодавством України.

Використовуючи основні положення системного підходу, можна виділити основні елементи, що характеризують державний контроль. До них належать мета і завдання контролю, суб'єкт контролю, об'єкт контролю, механізм реалізації контролю, принципи, форми, методи контролю, організаційні елементи діяльності, включаючи механізм взаємодії й координації суб'єктів контролю між собою й з іншими органами держави, механізм оцінки ефективності контролюючих заходів [10, с. 15].

У сучасних умовах виникла потреба в нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поміняло недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення не стали ефективнішими.

З огляду на адміністративно-правові норми і систему державного управління, контроль може характеризуватися як засіб зворотного зв'язку. За його допомогою суб'єкти управління отримують необхідну інформацію про стан виконання прийнятих державою рішень, застосування адекватних заходів щодо усунення й попередження в майбутньому виявлених під час контролю відхилень. Тому необхідна належна правова фіксація таких рішень із дотриманням необхідних нормотворчих процедур.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів визначає негаразди у сфері управління й окреслює більш загальні проблеми, що приводять до створення в суспільстві механізму громадського контролю, а також визначення ролі внутрішніх неформальних процесів, наявність і значущість яких може сприяти значному обмеженню обсягу інституційних механізмів контролю.

Відповідно до чинного законодавства залежно від суб'єктів, що здійснюють державний контроль, виділяють президентський, парламентський, урядовий, контроль судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; стосовно цілей і об'єктів – адміністративний, фінансовий та юридичний; щодо суті органів державної влади – законодавчий, виконавчий і судовий; залежно від рівня – державний, регіональний і місцевий; стосовно реалізації права – виконання, використання, застосування, дотримання як у системі правоохоронних органів України, так і за його межами.

Верховна Рада України здійснює відповідно до нормативно-правових актів України парламентський, законодавчий і фінансовий контроль.

Саме її органи (комітети й комісії) на своїх засіданнях відпрацьовують питання про можливість і доцільність прийняття тих або інших законів та про внесення виправлень до них у межах чинного правового поля.

Верховна Рада України своєю законодавчою компетенцією здатна здійснювати формальний контроль закріпленням юридичних норм, що визначають правове поле правоохоронних органів, окреслюють її завдання і засоби, якими вона повинна керуватися. З іншого боку, в багатьох країнах ці функції доповнюються можливістю розглядати справи, проводити розслідування щодо деяких аспектів діяльності правоохоронних органів і обговорювати їх на парламентських слуханнях [7, с. 528], а також створювати комісії парламентських розслідувань з цих питань і відповідно до їх результатів ухвалювати законодавчі й бюджетні рішення.

При реалізації державного адміністративного контролю Кабінет Міністрів України і його апарат не здійснює такої діяльності, вони уповноважені лише на координацію діяльності правоохоронних органів.

Заслуговує на увагу ще один «самостійний» і «незалежний» суб'єкт державного контролю, яким є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Крім своїх основних завдань, що стосуються правового захисту прав і свобод людини й громадянина, Уповноважений здійснює цілий комплекс контролюючих функцій. Так, він може направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Президентський контроль як стратегічний здійснюється за основними напрямками діяльності правоохоронних органів, зокрема, за станом виконання вимог з питань забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, корупцією тощо.

У сфері безпеки координаційним органом з питань безпеки і оборони України є Рада національної безпеки і оборони України при Президентові України. Рада координує і контролює діяльність органів виконавчої влади (поліцію включно) у згаданій сфері.

На регіональному рівні державний контроль за діяльністю правоохоронних органів здійснюють місцеві органи виконавчої влади. За виконання своїх функцій посадові особи контролюючих органів несуть персональну відповідальність.

Суб'єктами контролю є також судові органи України, до компетенції яких віднесені наглядові функції (Верховний Суд України та Вищі спеціалізовані суди України). Конституційний Суд України за своїми повноваженнями є органом контролю [1].

У межах свого контролю суди надають оцінку законності дій працівників правоохоронних органів. Контроль судових органів носить допоміжний характер, тобто факти порушення законності виявляються під час розгляду судом цивільних і кримінальних справ. Така особливість відрізняє його від інших видів державного контролю.

У суді можуть бути оскаржені як одноосібні, так і колегіальні дії працівників правоохоронних органів, враховуючи надання відповідної інформації, що стала безпосередньою підставою для здійснення неправомірних дій, у результаті чого були порушені права й свободи громадян, створені перешкоди для їхньої законної реалізації.

Склалося так, що більшість контролюючих органів витрачають основні зусилля на саму процедуру проведення контролю, при цьому не аналізуючи результати своєї діяльності.

Контроль повинен залишатися необхідним інструментом системи управління і координації, регулювати управлінську діяльність і не ставати самоціллю.

Також з метою підвищення ефективності контролю необхідно вирішити питання, визначаючи не лише формування відповідної нормативної правової бази підбором компетентного і професійного персоналу на посади контролерів, але й їхнє соціальне забезпечення і стимулювання праці, оскільки високий рівень оплати праці дозволить гарантувати неупередженість і результативність контролю, дозволить істотно зупинити розвиток таких явищ, як хабарництво і корупція.

Дотепер контроль не врегульований законодавчо так, щоб можна було сказати про чіткий розподіл компетенції серед контролюючих органів, а також визначити межі його реалізації тим або іншим контролером в тій або іншій сфері і відповідно до конкретних обставин.

Критеріїв визначення ступеня ефективності проведення контролюючих заходів безліч. Але основними можна назвати ступінь незалежності контролюючих органів, що визначається ухва-

леними рішеннями. Також успіх контролюючого заходу може залежати і від кваліфікації виконавця, і наявності у його розпорядженні нормативно-правових актів [6, с. 230–231].

**Висновки.** Встановлення дієвого державного контролю над правоохоронними органами є надзвичайно важливим завданням для нинішнього етапу розвитку України – з огляду на необхідність реального забезпечення її визначеного Конституцією статусу як демократичної, соціальної, правової держави та зважаючи на задекларований її політичним керівництвом стратегічний курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур. У цілому в Україні сформовані законодавчі підвалини контролю над правоохоронними органами, що загалом відповідають універсальним демократичним принципам і міжнародним зобов'язанням держави. Водночас нормативно-правова база державного контролю над правоохоронними органами в Україні не є досконалою. Діяльність правоохоронної системи України є не прозорою, не підзвітною і не підконтрольною для суспільства. Реальний вплив на правоохоронні органи здійснюють суб'єкти, у руках яких сконцентровані основні повноваження з контролю над ними та (головне) – відповідні ресурсні можливості. Судовий контроль над правоохоронними органами послаблений з огляду на залежність судів і суддів від виконавчої влади. Контроль з боку громадськості є неефективним через слабкість інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень розвитку незалежних ЗМІ, низьку правову культуру та громадську активність населення. Сукупність цих чинників у поєднанні з відсутністю політичної волі із впровадження законодавчо визначених принципів контролю над правоохоронними органами є причиною поширення випадків недотримання правоохоронцями принципів верховенства права, їх політизація, ігнорування прав людини і громадянина, вимог із забезпечення підзвітності та прозорості. Найбільш загрозливою тенденцією є політизація правоохоронних органів, перетворення їх на засіб самозбереження існуючої влади. Головними передумовами дієвого державного контролю над правоохоронними органами можуть стати забезпечення неухильного дотримання всіма суб'єктами контролю норм Конституції та чинного законодавства України; усунення існуючого дисбалансу повноважень і відповідальності у цій сфері між гілками влади; законодавче обмеження політизації пра-

воохоронних органів та визначення умов їх більш прозорої діяльності, підзвітності Парламенту та громадськості.

### Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст.141.
2. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади України: огляд конституційно-правових засад // Часопис Київського університету права. – 2003. № 2. – С. 3–7.
3. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
5. Ковальська В. В. Державна влада: поняття, риси, співвідношення з механізмом держави // Наше право, 2006. – № 1. – С.16–20.
6. Ковальська В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія. / В. В. Ковальська. – Харків : ТД Золота миля, 2008. – 504 с.
7. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 2-е изд. – М.: БЕК, 1996.–758 с.
8. Контролирующие органы и организации России: учебник для высших учебных заведений / под ред. д-р юрид. наук, профессора А. П. Гуляева. – М.: МАЭП, – 2000. – 457 с.
9. Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний: аналітична доповідь Центру Разумкова. № 4, 2004. Режим доступу: [http://www.uceps.org/additional/analytical\\_report\\_NSD52\\_ukr.pdf](http://www.uceps.org/additional/analytical_report_NSD52_ukr.pdf)
10. Функции и структура органов управления, их совершенствование / под ред. Г. Х. Попова. – М.: Экономика, 1973. – 255 с.

**Кобзарь А. Ф.**

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

*Охарактеризовано государственный контроль как одну из форм контроля за деятельностью правоохранительных органов государства. Описано эффективность государственного контроля за правоохранительными органами государства. Определены основные принципы и формы государственного общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине по обеспечению правопорядка, а также по защите прав и свобод граждан.*

**Ключевые слова:** контроль, государственный контроль, правоохранительный орган, правоохранительная деятельность.



**Kobzar O. F.****THE MAIN PRINCIPLES OF MAINTAINING THE STATE  
CONTROL OF LAW-ENFORCEMENT BODIES  
OF UKRAINE ACTIVITY**

*It is characterized state legal control, as one of forms of control of the law enforcement agencies of the state. It is described efficiency of state legal control for law enforcement agencies of the state. The basic principles and forms of state legal control over activity of law enforcement agencies in Ukraine, are determined by providing a law and order, and also by protection of the rights and freedoms of citizens.*

**Key words:** legal control, state legal control, law enforcement agencies, law enforcement.

УДК 331.2

**Кравчук Г. В.,**

професор, доктор економічних наук,  
професор кафедри економіки та соціальних дисциплін,  
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів

**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УПРАВЛІННЯ  
ВИДАТКАМИ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ**

*У статті проведено ґрунтовне статистичне ретроспективне дослідження специфіки управління видатками кримінально-виконавчої системи з виокремленням фондів і напрямків витрат. Найбільший обсяг фінансування видатків припадає на виконання покарання, тобто виникає питання про пошук додаткових джерел фінансування видатків. Виходячи з процесів реформування у цій системі вектор вирішення задач цього реформування спрямовується на збільшення обсягів фінансування видатків за рахунок додаткових надходжень від діяльності підприємств виробничого комплексу кримінально-виконавчої системи.*

**Ключові слова:** фінансування, витрати, пенітенціарна система, виробничий комплекс.

**Постановка проблеми.** Реформування кримінально-виконавчої системи, що спрямована на перспективу розвитку в системному аспекті, передбачає вирішення великої кількості проблемних питань, що накопичувались тривалий час. Одним з ключових питань, що потребує вирішення задля підвищення ефективності функціонування кримінально-виконавчої системи є подолання браку фінансування за всіма складовими елементами цієї системи.

Недофінансування необхідних видатків кримінально-виконавчої системи призводить до скорочення кількості регіональних управлінь, а як наслідок, до зниження оперативності діяльності;