

**КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ****КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Григоренко О.В., здобувач

Донецького юридичного інституту МВС України

У статті проаналізовано класифікацію суб'єктів контролю діяльності органів Національної поліції в системі публічної адміністрації. Підкреслено специфіку контролю, яка проявляється у присутності останнього у будь-якій керованій системі. Розкрито значення контролю в соціальному управлінні, адже він служить важливою функцією державного, адміністративного та інших видів управління, в специфічній сфері державної діяльності, пов'язаній із забезпеченням публічного порядку та безпеки та виступає в якості закономірного й невід'ємного атрибуту державної влади. Встановлено, що суб'єктами контролю виступають компетентні державні органи, а також органи, яким держава делегувала відповідні повноваження (покликані вести боротьбу із кримінальними та іншими правопорушеннями, забезпечувати публічний порядок, фінансово-господарську діяльність і т.д.). Сформульовано визначення контролю органів публічної адміністрації як законної діяльності системи компетентних органів та їх представників щодо стримування відхилень в процесі реалізації положень нормативних правових актів.

Ключові слова: класифікація, суб'єкти контролю, органи Національної поліції, органи публічної адміністрації, соціальне управління, публічний порядок, публічна безпека, державна влада, державні органи, кримінальні правопорушення, нормативно-правові акти, владні повноваження.

В статье проанализирована классификация субъектов контроля деятельности органов Национальной полиции в системе публичной администрации. Подчеркнута специфика контроля, которая проявляется в присутствии последнего в любой управляемой системе. Раскрыто значение контроля в социальном управлении, поскольку он служит важной функцией государственного, административного и других видов управления, в специфической сфере государственной деятельности, связанной с обеспечением общественного порядка и безопасности и выступает в качестве закономерного и неотъемлемого атрибута государственной власти. Установлено, что субъектами контроля выступают компетентные государственные органы, а также органы, которым государство делегировало соответствующие полномочия (призванные вести борьбу с криминальными и другими правонарушениями, обеспечивать общественный порядок, финансово-хозяйственную деятельность и т.д.). Сформулировано определение контроля органов публичной администрации как законной деятельности системы компетентных органов и их представителей по сдерживанию отклонений в процессе реализации положений нормативных правовых актов. Раскрыто содержание властных полномочий контролирующих органов, которое выражается в праве давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных недостатков, ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в выявленных нарушениях, непосредственно применять в необходимых случаях меры государственного принуждения.

Ключевые слова: классификация, субъекты контроля, органы Национальной полиции, органы публичной администрации, социальное управление, публичный порядок, общественная безопасность, государственная власть, государственные органы, уголовные правонарушения, нормативно-правовые акты, властные полномочия.

The article analyzes the classification of subjects of control over the activities of the National Police in the system of public administration. The specificity of control, which is manifested in the presence of the latter in any controlled system, is emphasized. The importance of control in social management is revealed, as it serves as an important function of state, administrative and other types of management, in a specific area of public activity related to public order and security and acts as a natural and integral attribute of state power. It is established that the subjects of control are the competent state bodies, as well as bodies to which the state has delegated the relevant powers (designed to combat criminal and other offenses, ensure public order, financial and economic activities, etc.). The definition of control of public administration bodies as a legal activity of the system of competent bodies and their representatives on restraint of deviations in the process of implementation of the provisions of normative legal acts is formulated.

Key words: classification, subjects of control, bodies of the National police, bodies of public administration, social management, public order, public safety, state power, state bodies, criminal offenses, normative legal acts, authorities.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проблеми дотримання законності та дисципліни в діяльності правоохоронних органів завжди знаходились в авангарді вітчизняної та зарубіжної наукової думки. В науці адміністративного права розроблення підходів до функціонування режиму законності в публічному управлінні, як правило пов'язано із вирішенням та обґрунтуванням проблематики організаційно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, а також більш широкими питаннями щодо пріоритетів суспільних цінностей, співвідношення держави і права, форм та методів державного управління, принципів діяльності органів виконавчої влади тощо.

У той же час, коли йдеться про діяльність найчисельнішого правоохоронного відомства, реалізація режиму законності в органах Національної поліції набуває подвійного змісту: з одного боку поліція сама виступає лідируючим суб'єктом забезпечення законності в громаді, а з іншого – є об'єктом контролю з боку інших органів публічної адміністрації, наділених функцією щодо здійс-

нення контрольно-наглядової діяльності у правоохоронних органах.

З огляду на те, що перелік та зміст контрольних повноважень останніх виступає предметом численних наукових дискусій, класифікація суб'єктів контролю діяльності органів Національної поліції в системі публічної адміністрації є своєчасним та актуальним напрямком наукового пошуку науки адміністративного права.

Стан дослідження. Питання забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні виступали предметом наукових досліджень у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, В.М. Гаращука, Л. Грицаєнка, Л.В. Гуцаленка, В.А. Дерія, М.І. Карпи, М.М. Коцупатрія, В.В. Мамонової, В.С. Проніної, М.С. Студенікіної, О.М. Шевченка. У той же час, в роботах вищевказаних авторів питання класифікації суб'єктів контролю діяльності органів Національної поліції висвітлювались лише побіжно, що й обумовлює вибір вказаної теми дослідження.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі адміністративного законодавства, практики його реалізації, а також наукових публікацій у галузі теорії державного управління сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення інституту контролю в діяльності органів Національної поліції.

Виклад основних положень. В управлінській діяльності контроль, як засіб забезпечення законності і дисципліни, виступає у якості самостійної функції процесу управління та одного з елементів організації виконання рішень.

У довідковій літературі термін «контроль» визначається як: а) перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; б) перевірка, облік діяльності; в) установа чи організація, що здійснює нагляд [1, с. 569]. Контроль як явище в державному управлінні – це облік, перевірка рахунків, звітності, нагляд з метою перевірки місця, де перевіряють рахунки [2, с. 15]. О.М. Шевченко розглядає контроль у якості процесу, який представляє сукупність низки послідовних дій, що являють собою облік, перевірку звітності, рахунків, а також нагляд з метою перевірки місця де здійснюється процес контролю [3, с. 64]. Слід підкреслити, що в усіх наведених дефініціях контроль фактично отожднюється вченими із наглядом, що не сприяє якісному усвідомленню вищевказаних правових категорій. Але не зважаючи на теоретичне «змішування» понять контролю та нагляду, численні наукові позиції все ж таки зводяться до їхнього розмежування.

Наприклад, Л. Грицаєнко виокремлює наступні ознаки контрольної діяльності: 1) контроль проводиться широким колом органів, нагляд же здійснює єдиний державний орган – прокуратура; 2) контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді підміняючи собою керівний орган цього об'єкта) і самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, тоді як прокуратуру позбавлено таких можливостей [4, с. 258]; 3) контролюючі органи можуть перевіряти не лише законність, а й доцільність; мета прокурорського нагляду – слідкувати за дотриманням законності; 4) нагляд прокуратури стосується практично всіх сфер суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних), натомість органи контролю спеціалізуються у конкретно визначених сферах суспільних відносин; 5) до предмета нагляду входить діяльність самих контролюючих органів, водночас протилежне виключається законом [5, с. 36–37].

У той же час, що до основних завдань контролю діяльності органів Національної поліції відносяться: забезпечення неухильного виконання законодавчих та підзаконних правових актів; забезпечення своєчасного та якісного виконання управлінських рішень; підвищення загального рівня організаційної та оперативно-службової діяльності; своєчасне попередження, виявлення й усунення недоліків в роботі; вивчення та запровадження позитивного вітчизняного й зарубіжного досвіду; покращення дисципліни та відповідальності працівників поліції; професійне управління поліцейськими кадрами.

У науці адміністративного права виокремлюють різноманітні класифікації видів контролю органів публічної адміністрації в діяльності Національної поліції, аналіз яких буде наведено нижче. Однак, на нашу думку, проведенню якісного аналізу класифікацій суб'єктів вищевказаного різновиду контрольної діяльності має передувати визначення їх переліку. Вказане питання має безперечну актуальність, адже серед наукового загалу й дотепер не вщухає полеміка щодо розуміння органів публічної адміністрації та їхнього співвідношення із системою органів виконавчої влади.

За справедливим твердженням М.І. Карпи, правове регулювання цих понять та процесів внесе чіткість у процес

організації дієвої системи публічного адміністрування та не дозволить здійснювати методологічні помилки у визначеннях, нагромадженні понять, непрофесійності при розподілі повноважень між інституціями тощо [6, с. 16].

Терміном «публічна адміністрація» позначають «сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, котрі забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції в публічних інтересах» [7, с. 20]. На думку В.В. Мамонової в організаційному аспекті публічна адміністрація являє собою доволі об'ємне за змістом поняття, що включає виконавчу владу, органи місцевого самоврядування та інших суб'єктів, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації, відповідно до чинного законодавства [8].

На широкому тлумаченні публічної адміністрації також наполягають В.Б. Аверянов та О.Ф. Андрійко, які розуміють вказану адміністративно-правову категорію як сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [9, с. 54].

На підставі аналізу наведених публікацій можна зробити наступні висновки:

1. Розуміння публічної адміністрації, як органу управління, та публічного адміністрування, як управлінського процесу, є набагато ширшим, ніж категорія державного управління, оскільки останнє являє собою процес впливу держави (органів державної влади) на суспільство. Однак, держава – це не єдиний суб'єкт здійснення такого впливу на соціальні процеси. Публічне адміністрування охоплює такі форми управління, як місцеве управління, самоврядування, які за своєю природою не можуть представляти державно-управлінські інститути влади.

2. Використання терміну «публічне» підкреслює гласність управлінського процесу, а також виступає характерною ознакою народовладдя. У той же час, єдиним різновидом державного управління виступає держава, в особі органів державної влади. Державне управління характеризується владно-розпорядчим характером та підпорядкуванням громадянського суспільства волі держави.

3. Відтак, і перелік контролюючих діяльність Національної поліції органів публічної адміністрації включатиме не тільки органи виконавчої влади, але й виконавчі органи місцевого самоврядування та інші громадські інституції, наділені контрольними повноваженнями відносно територіальних органів Національної поліції.

З урахуванням вищевикладеного, спробуємо навести класифікацію суб'єктів контролю діяльності органів Національної поліції в системі публічної адміністрації, а саме:

а) державний контроль, який включає контроль органів законодавчої, виконавчої, судової влади, президентський контроль, а також внутрівідомчий контроль та прокурорський нагляд;

б) громадський контроль.

Таким чином, сучасні наукові погляди в основній масі схилиються до гіпотези про існування державного та громадського контролю.

У той же час, виходячи із спрямованості контрольної діяльності, виокремлюють зовнішній та внутрішній контроль. Одні вчені позначають внутрішній контроль як внутрівідомчий, а зовнішній – як надвідомчий [10, с. 8].

Інші дослідники виокремлюють три різновиди контролю, а саме: надвідомчий, як функція міжгалузевої управлінської діяльності органів державної влади; надвідомчий як міжгалузеве інспектування або державний нагляд за виконанням частини функцій центральних органів виконавчої влади з правоохоронними функціями; внутрішньо-відомчий контроль [11, с. 104–105].

Організуюча модель контролю безпосередньо та у повній мірі наділена ознаками державного. Державний контроль являє собою систему державних органів, головним призначенням яких є проведення перевірок. Державний контроль, своєю чергою, може проявлятися, залежно від характерних ознак, на відомчий (внутрішньо-відомчий) та позавідомчий (міжвідомчий та надвідомчий). За ступенем формалізації розрізняють формальний та неформальний види контролю.

Коли йдеться про систему державного надвідомчого контролю, першочергова увага акцентується не тільки на суб'єктах контролю, але й на тому, в якій мірі об'єкти контрольної діяльності виконують свою соціальну функцію, забезпечують стабільне функціонування державних та громадянських інститутів.

Вважаємо, що серед органів державної влади пріоритетне значення в діяльності поліції належить парламентському контролю, в системі органів якого ключову роль відіграє Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (скорочено – Уповноважений). Відповідно до статті 101 Конституції України Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина 2 статті 55) [12].

Більш детально повноваження Уповноваженого викладені у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», відповідно до пункту 8 статті 13 якого Уповноважений має право відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів Національної поліції, спеціалізовані

автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоем), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування [13].

Протягом 2019 року до Уповноваженого надійшло 2 702 повідомлення про порушення процесуальних прав учасників кримінального провадження, зокрема щодо неналежного стану досудового розслідування, недотримання розумних строків досудового розслідування, порушення права на захист, невнесення відомостей до ЄРДР, ненадання або відмови у наданні витягу з ЄРДР.

Слід зазначити, що в переважній більшості випадків інформація про неефективність розслідування підтверджувалась, а реагування органів прокуратури відбувалось шляхом надання письмових вказівок слідчим про виконання конкретних слідчих (розшукових) дій, та в деяких випадках ініціювання відсторонення слідчих від подальшого здійснення досудового розслідування, передачу провадження іншим слідчим [14, с. 124].

Висновки. Спираючись на положення теорії управління, слід підкреслити, що контроль властивий для будь-якої керованої системи. У соціальному управлінні він служить важливою функцією державного, адміністративного та інших видів управління, в специфічній сфері державної діяльності, пов'язаній із забезпеченням публічного порядку та безпеки та виступає в якості законотворчого й невід'ємного атрибуту державної влади. Його суб'єктами виступають компетентні державні органи, а також органи, яким держава делегувала відповідні повноваження (покликані вести боротьбу із кримінальними та іншими правопорушеннями, забезпечувати публічний порядок, фінансово-господарську діяльність і т.д.). Отже, контроль органів публічної адміністрації являє собою законну діяльність системи компетентних органів та їх представників щодо стримування відхилень в процесі реалізації положень нормативних правових актів. Владні повноваження контролюючих органів виражаються в праві давати підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених недоліків, ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у виявлених порушеннях, безпосередньо застосувати в необхідних випадках заходи державного примусу.

З урахуванням вищевикладеного, спробуємо навести класифікацію суб'єктів контролю діяльності органів Національної поліції в системі публічної адміністрації, а саме: а) державний контроль, який включає контроль органів законодавчої, виконавчої, судової влади, президентський контроль, а також внутрівідомчий контроль та прокурорський нагляд; б) громадський контроль.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005. – VIII, 1728 с.
2. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ЦУЛ, 2009. 424 с.
3. Шевченко О.М. Процес контролю в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2017. №4(59). С. 63-70.
4. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
5. Грицаєнко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 34–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru_2012_2_8.
6. Карпа М.І. Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід [Текст]: монографія / М. І. Карпа. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. — 262 с.
7. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ ; Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) // Аспекти самоврядування. 2005. № 3 (29). С. 20-28.
8. Мамонова В. В. Адміністративно-територіальне реформування: різноманіття підходів. URL : <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php>.
9. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко. *Юридичний журнал*. 2005. №8 (38). С. 53-55.
10. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. - М. : Юрид. лит., 1987. – 108 с.
11. Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. М.: Юридическая литература, 1981. 158 с.
12. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
14. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні». URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/>.