

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**

На правах рукопису

КУРАКІН ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 328.36

**КОНТРОЛЬНИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ
(ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ)**

**12.00.01 - Теорія та історія держави і права; історія політичних і
правових вчень**

ДИСЕРТАЦІЯ

**на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

**Науковий керівник:
кандидат юридичних наук,
доцент І.М. Погрібний**

**Запоріжжя - 2005
ПЛАН**

Вступ.....	3
-------------------	----------

I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

1.1.Контрольний процес як правова форма діяльності держави за сучасних умов.....	16
1.2.Поняття, види та місце контрольного процесу в структурі юридичного процесу.....	32
1.3.Правове положення основних суб'єктів контрольного процесу в Україні.....	56
1.4.Функції та форми контрольного процесу	72

II. СКЛАД ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

2.1.Стан контрольного процесу в органах внутрішніх справ України, його види, методи та форми.....	91
2.2.Правовий статус і місце органів внутрішніх справ України серед інших суб'єктів контрольного процесу	119
2.3.Основні напрямки вдосконалення контрольних повноважень органів внутрішніх справ України.....	135

ВИСНОВКИ.....	158
----------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	165
--	------------

ДОДАТКИ.....	186
---------------------	------------

Початок третього тисячоліття особливо знаменний для України ювілейною річницею здобуття омріяної віками незалежності. Нова історична реальність, що формується на рубежі двох епох визначається завершенням попереднього періоду трансформаційних перетворень. За минуле десятиліття Україна остаточно утвердила себе як суверенна держава, стала повноправним суб'єктом європейського та світового співтовариств, важливим фактором стабільності на європейському континенті. Невеликий, з точки зору історії, проміжок часу ознаменувався докорінними змінами в політичному та соціальному устрої, економіці нашої держави. В умовах перехідного періоду Україна зробила впевнені кроки на шляху системного оновлення всіх сфер суспільного життя, його демократизації, сучасного цивілізованого розвитку.

Одним із стратегічних пріоритетів цього процесу є послідовне утвердження демократичних засад суспільства, прав та свобод людини в усіх їх проявах, комплексне здійснення радикальних економічних, правових та організаційних заходів щодо рішучого обмеження корупції, організованої злочинності, тіньової економічної діяльності.

Багатогранність соціально-економічних процесів, що мають місце в сучасній Україні, зумовили складну природу правового реформування суспільних відносин, загострили увагу до питань загальнотеоретичного дослідження державного управління в цілому та контрольного процесу зокрема.

Контрольний процес є одним з основних способів забезпечення законності та дисципліни в державних органах і, водночас, однією з найважливіших функцій держави, без належної організації та здійснення якої суттєво знижується рівень ефективності діяльності державного апарату, інших державних та недержавних структур. Під час становлення української державності велика увага приділяється організації та функціонуванню механізму держави і перспективам його подальшого розвитку. Метою цього є наближення останнього до механізму правового регулювання.

Наслідком будь-яких рішень у сфері державного управління є контроль за їх виконанням, бо в іншому випадку вони не матимуть сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. Це той соціально-правовий інститут, який за умов державно-правового реформування робить „прозорим” діяльність органів державного механізму для суспільства, а для держави – внутрішньо-суспільні відносини.

У той же час відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю створюють загрозу національній безпеці України.

Роль і значення такого реформування залежить від багатьох факторів і окремо від того, якою мірою держава забезпечує виконання і дотримання норм Конституції, її верховенство, здійснює її охорону та захист. Цьому завданню підпорядкована діяльність усього механізму держави.

Механізм сучасної української держави має достатньо розгалужену систему контролю. Відповідні функції здійснюють державні органи загальної компетенції (надвідомчий контроль), вищі за підпорядкованістю органи відомчої компетенції (відомчий контроль), спеціалізовані контролюючі органи міжвідомчої компетенції, які створені для здійснення суто контрольних повноважень за предметною спрямованістю (міжвідомчий контроль). У той же час вести мову про те, що система контролю в діяльності державного апарату функціонує чітко, не можна. Вдосконалення потребує як законодавство, що визначає правовий статус та повноваження контрольних органів, так і структура суб'єктів контролю. Нечітке визначення напрямків діяльності органів контролю, недостатня визначеність способів їх взаємодії та інші вагомні фактори перешкоджають належному здійсненню заходів щодо проведення реформаторських процесів у державі.

Важливе місце у створенні передумов для виходу на більш якісний рівень здійснення правоохоронної функції держави приділяється реформуванню та вдосконаленню системи МВС України, наближення її до європейської поліцейської структури. Однак аналіз сучасного стану їх функціонування показує, що органи внутрішніх справ України недостатньо підготовлені до таких позитивних, але стрімких змін. Стало зрозуміло, що в разі застосування традиційних методів управління неможливо забезпечити належний рівень ефективності боротьби зі злочинністю. Виходячи з цього, підвищенню якості та результативності управління в системі органів внутрішніх справ України слід приділити належну увагу.

Значну роль в ефективній діяльності органів внутрішніх справ України, серед іншого, відіграє контрольний процес, який також знаходиться на шляху поступового реформування, приведення його у відповідність сучасним реаліям. Це зумовлено тим, що як і будь-яке соціальне явище, контроль може проявити свої потенційні можливості у повному обсязі через деякий час, завдяки його постійному вдосконаленню, набуттю необхідного досвіду, професіоналізму. А це, в свою чергу, об'єктивно можливе тільки при формуванні вагомій теоретичної основи контрольного процесу.

Виходячи з цього, в дисертаційному дослідженні перед автором ставиться завдання показати роль і значення контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ України, запропонувати шляхи вдосконалення контролю в ОВС України через його загальнотеоретичне дослідження.

Актуальність теми дослідження. Служба в органах внутрішніх справ виділяється серед інших професій через кілька причин: підвищене психологічне та правове напруження, фізичне навантаження, іноді ризик для життя і здоров'я, ненормованість робочого часу тощо. Контрольний процес в органах внутрішніх справ також відокремлюється від аналогічної діяльності в інших сферах. Його вдосконалення зумовлено як внутрішньовідомчими обставинами, так і зовнішніми умовами. Серед них не тільки ефективне виконання покладених статтею 2 Закону України „Про міліцію” завдань і

функцій, а ще й формування у свідомості пересічного громадянина прикладу надійного, об'єктивного засобу правоохорони, підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України та вдосконалення механізму здійснення відповідними посадовими особами контрольних повноважень.

Зацікавлення проблемою, яка охоплюється дослідженням, посилюється у зв'язку з розробкою програми комплексного вдосконалення всього механізму державного управління, а також процесів адміністративного та політичного реформування в державі.

Контрольний процес розглядається як невід'ємна складова частина організаційної роботи, надійний засіб покращення діяльності державних органів, у тому числі органів внутрішніх справ, зміцнення організованості та дисципліни в усіх ланках державного апарату, підвищення відповідальності кожного окремого працівника.

Потреба загальнотеоретичного дослідження контрольного процесу викликана також низкою факторів:

- соціальними - зміною об'єктивних умов, в яких він здійснюється;
- гносеологічними - необхідністю теоретичного формулювання його специфіки на сучасному етапі розвитку держави;
- практичними - зростанням вимог до його ефективності.

У процесі дослідження автор звертається до аналізу загальнотеоретичної та спеціальної літератури, правових й організаційно-правових документів, які характеризують динамічний розвиток контрольного процесу в системі МВС України, а також до аналізу чинних законодавчих та відомчих нормативних актів, матеріалів статистики. Таким чином, робиться спроба на підставі ґрунтовного аналізу чинного законодавства і теоретичних засад здійснення правоохоронної діяльності визначити науково обґрунтовані критерії віднесення відповідних державних органів та посадових осіб до категорії суб'єктів контрольного процесу, визначити їх ознаки, сформулювати поняття, а також запропонувати основні напрямки вдосконалення та розвитку контрольного процесу в органах внутрішніх справ України.

Питаннями контрольного процесу давно зацікавились дослідники права. Цій проблемі присвячена велика кількість наукової літератури, але слід зазначити, що майже всі праці, які торкаються дослідження контрольного процесу в органах внутрішніх справ, відносяться до 70-х років минулого століття і, виходячи з сучасних реалій, значною мірою втратили свою актуальність.

Проблема контрольного процесу в системі механізму правового регулювання та державного управління досліджувалася багатьма науковцями як у загальнотеоретичному, так і в прикладному плані. Їй присвячені роботи відомих учених: Л.І. Абалкіна, В.Б. Авер'янова, О.В. Аверіна, Є.А. Агеева, М. І. Адріанова, Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійка, В.М. Анісімова, В.Г. Афанасьєва, І.Л. Багині, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бачила, І.В. Бенедика, Д.М. Гвішиані, В.М. Горшенєва, Б.М. Гурне, Б.В. Дрейшева, І.Я.

Дюрягіна, А.П. Зайця, А.М. Колодій, Ю.М. Козлова, О.П. Коренєва, Б.М. Лазарєва, А.Є. Луньова, В.М. Медведчука, П.Є. Недбайла, М.І. Онуфрієва, В. С. Основіна, М.І. Піскотіна, В.М. Савицького, В.Д. Сорокіної, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, О.В. Фандалюка, Є.І. Федика, І.Б. Шахова, В.С. Шестака, О.В. Юристи, О.М. Юсупова, Ц.А. Ямпольської, О.Н. Ярмиша та ін.

Узагальнюючі праці, які були виконані за останні роки представниками різних галузей науки, не знижують, однак, актуальності подальшого аналізу загальнотеоретичних та специфічних проблем контрольного процесу в його прикладному значенні. Тим більше, що організація контролю у цій системі управління на сучасному етапі ще не стала предметом самостійних досліджень. Недостатньо розробленим залишається і відповідний понятійний апарат, який є засобом пізнання складних контрольних взаємовідносин в органах внутрішніх справ.

Увагу багатьох представників юридичної науки значною мірою зосереджено на виявленні специфіки контрольного процесу як функції управління, форми розвитку демократії, засобу зміцнення законності і дисципліни. У дослідженнях загальнотеоретичного характеру відбиваються властивості соціологічного контролю як регулятора суспільної життєдіяльності.

Запропоноване дослідження автор вважає спробою усунення зазначених прогалин.

Тема роботи має не тільки теоретичний інтерес, як одна зі складових проблеми охорони та захисту прав особи, але й визначене практичне значення. Питання контрольного процесу в органах внутрішніх справ безпосередньо пов'язані з питанням зміцнення законності і правопорядку в державному управлінні.

Повноцінна демократична держава, яка прямує до правової, повинна, в першу чергу, забезпечити дотримання прав людини і повагу до них. Для цього необхідні не тільки відповідні правоохоронні структури, але й надійні юридичні бар'єри на шляху свавільного використання ними влади. Зробити це не можливо без чіткого і повного законодавчого регулювання тих аспектів діяльності державно-владних структур, які прямо чи побічно пов'язані із втручанням у права людини або їх обмеженням.

Особливої гостроти, на нашу думку, ця проблема набуває в частині правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ - тієї державної структури, яка для виконання своїх завдань із захисту прав і свобод громадян від будь-яких злочинних та інших посягань, частіше за інших суб'єктів використовує засоби і методи, що прямо чи побічно в межах закону обмежують ці права.

Усе вищесказане визначає актуальність і практичне значення теми, необхідність її подальшого наукового осмислення.

Дослідження і розробка цієї проблеми надає змогу сформулювати деякі конкретні рекомендації, які, на думку дисертанта, можуть сприяти

підвищенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний дисертантом напрямок наукового дослідження належить до числа пріоритетних у сфері загальної теорії права. Проблема вдосконалення юридичного процесу та окремих його різновидів передбачена Концепцією розвитку законодавства України на 1997 – 2005 рр., яка розроблена Інститутом законодавства Верховної Ради України. Тема дослідження визначена відповідно до цієї Концепції, входить до планових тем Запорізького юридичного інституту МВС України “Проблеми систематизації законодавства України”, “Теоретичні питання законності”, “Теоретико-правові проблеми реалізації законодавства України” та “Правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ”, що відповідає п. 1.1. “Комплексної програми профілактики злочинності на 2001-2005 роки”, затвердженої Указом Президента України від 25 грудня 2000 року № 1376 та наказу МВС України „Про затвердження Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років” від 05 липня 2004 року № 755.

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підґрунті досягнень юридичної науки, узагальнення понять і форм контрольного процесу, аналізу законодавства, нормативно-правових актів та досвіду роботи контролюючих органів розробити та подати науково обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності контрольної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Відповідно до поставленої мети дисертаційного дослідження дисертантом зроблена спроба вирішити такі дослідницькі завдання:

- подати загальнотеоретичну характеристику контрольного процесу у сучасних умовах;
- обґрунтувати загальнотеоретичне поняття контрольного процесу та дати характеристику його різновидів у структурі юридичного процесу;
- конкретизувати правове положення та визначити загальнотеоретичну класифікацію суб'єктів контрольного процесу;
- на підставі аналізу національного законодавства та наукових досліджень уточнити функції та форми контрольного процесу в діяльності державних органів;
- розкрити роль і специфіку контрольного процесу в системі органів та підрозділів внутрішніх справ України, його види, методи та форми;
- здійснити подальше теоретичне осмислення структури контрольного процесу, його прийомів, показників та факторів підвищення ефективності в діяльності органів внутрішніх справ України з огляду на їх участь у контрольних правовідносинах;
- внести пропозиції та подати практичні рекомендації стосовно комплексного вдосконалення механізму здійснення контрольного процесу в органах внутрішніх справ України.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, які складаються у процесі здійснення контрольних повноважень відповідними підрозділами та посадовими особами в органах внутрішніх справ України.

Предметом дослідження виступає контрольний процес як підвид юридичного процесу, його стадії, методи та форми в органах внутрішніх справ України.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань щодо становлення, розвитку, організації і здійснення контролю в органах внутрішніх справ України використовувалися такі методи: діалектичний, історичний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, соціологічний та інші методи пізнання процесів і явищ, а також спеціальні юридичні методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм. За допомогою діалектичного та історичного методів досліджено шляхи становлення і розвитку контрольного процесу, етапи трансформації контрольних повноважень, еволюція наукових обґрунтувань теорії контрольного процесу. Використання формально-логічного та соціологічного методів дозволило визначити роль і місце контрольного процесу в структурі юридичного процесу та значущість контролю для суспільства. Статистичний та порівняльно-правовий методи використовувалися для окреслення напрямків удосконалення правових засад і практики застосування контрольними органами своїх повноважень. Методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм сприяли визначенню прогалін та інших недоліків законодавства про контроль, поданню пропозицій стосовно його вдосконалення. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено поняття, сутність та інші загальнотеоретичні аспекти контрольного процесу.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються також на розробках загальної теорії держави та права, теорії державного управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук, на працях зарубіжних учених, приписах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативних актів, які визначають засади діяльності контрольних органів, органів державного управління та їх посадових осіб. Емпіричну та інформаційну основу дисертаційного дослідження складають узагальнення практичної діяльності органів контролю, статистичні матеріали, довідкові видання, політико-правова публіцистика.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в тому, що дисертація є першим у самостійній Україні комплексним дослідженням теоретико-правових проблем контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ України, де з використанням сучасних методів пізнання, врахуванням новітніх досягнень правової науки, на якісно новому рівні досліджено поняття контрольного процесу, його різновиди, роль та значення в діяльності органів внутрішніх справ, здійснено системний аналіз контролю, визначено його місце та роль в сучасному суспільстві та державі і в тому, що:

- Вперше здійснено спеціальне комплексне загальнотеоретичне дослідження, яке показало, що контроль є одним із засобів забезпечення злагодженої, оперативної, цілеспрямованої діяльності органів демократичної держави (перепоною бюрократичної деформації). Запропоноване оригінальне визначення контрольного процесу на сучасному етапі формування контрольно-процесуальних правовідносин в Україні.
- Науковий аналіз контрольного процесу дозволив здійснити оригінальну загальнотеоретичну класифікацію видів контрольного процесу, серед яких виділяються: „поточний”, „наступний” та „попереджувальний”.
- На підставі комплексного загальнотеоретичного дослідження контрольного процесу вперше визначено систему інформаційних зв’язків та ґрунтовно доведено їх значення і роль щодо взаємодії між суб’єктами контрольного процесу, надано сучасну класифікацію системи інформаційних потоків в органах внутрішніх справ України в подолі на канали прямого, зворотного та горизонтального зв’язку, їх ідентифікація.
- З урахуванням сучасних умов реалізації контролю поглиблено уявлення про його функції і вперше, з позицій загальної теорії права, сформульовано поняття функції контрольного процесу в органах внутрішніх справ України. Ґрунтовно досліджено їх зміст та організаційно-правові форми .
- Дістало подальшого розвитку класифікація методів здійснення контрольного процесу, визначені такі їх групи: 1 група – методи організації і здійснення контрольного процесу; 2 група – методи збору й опрацювання інформації про діяльність підконтрольного суб’єкта.
- Вперше на загальнотеоретичному рівні досліджено форму, зміст, значення прийняття контрольного рішення в органах внутрішніх справ України.
- Доведено необхідність забезпечення єдиної технічної політики в області розробки і розвитку систем і засобів зв’язку, комп’ютеризації органів внутрішніх справ, розвитку інформаційних систем і технологій.
- Обґрунтовано висновок про переобтяженість механізму реалізації контрольного процесу нормативними документами різного рівня, що носять лише декларативний характер.
- Поглиблено уявлення про стадії контрольного процесу і визначаються такі : визначення цілей контрольного процесу; збір та аналіз інформації; прийняття контрольного рішення; мобілізація відповідних ресурсів; організаційно-масова та інструктивно-методична робота; контроль за виконанням прийнятого рішення; аналіз ефекту управлінського впливу.
- Вперше узагальнено та досліджено компетенцію відповідних суб’єктів контрольного процесу в органах внутрішніх справ України. Окреслено головні напрямки контрольних повноважень органів внутрішніх справ України. Акцентовано увагу на зміні підходів уповноважених осіб до кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України згідно реаліям часу (підвищувати вимоги не тільки до кваліфікації, але і до загальнолюдських

якостей робітників).

- Розкривається необхідність звузити коло суб'єктів, чії злочинні дії слід вважати корупційними, що приведе до сконцентрованості уваги відповідних підрозділів ОВС на значно меншій кількості кримінальних справ та підвищення ефективності їх провадження.

Практичне значення одержаних результатів. Матеріали дисертаційного дослідження можуть бути використані в науково-дослідницькій діяльності; в сфері правотворчості, при реформуванні та вдосконаленні чинного законодавства відповідними державними органами; реорганізації системи контролюючих органів, перерозподілі їх повноважень, форм та методів здійснення контрольної діяльності; в навчальному процесі - при викладанні відповідних розділів дисциплін: „Теорія держави та права”, „Актуальні проблеми теорії держави та права України”, „Адміністративне право України”, „Управління в органах внутрішніх справ України”, при написанні курсових робіт за цією тематикою, законодавчої діяльності регіональних структур державної влади, в діяльності правозастосовчих і правоохоронних органів, для підвищення рівня правового виховання населення

Результати дисертаційного дослідження були впроваджені у практичну діяльність слідчих підрозділів, органів дізнання, громадської безпеки, штабу УМВС України в Запорізькій області та в навчальний процес Запорізького юридичного інституту МВС України (Акти впровадження № 6/1421, № 8/1-958, № 13/382, № 1/1965).

Теоретичний аналіз проблеми, котра є предметом дослідження, проведений в органічному зв'язку з практикою правозастосування. Висновки, узагальнення, практичні рекомендації і пропозиції, які містить дисертація, на нашу думку, спроможні сприяти подальшому вдосконаленню процесу зміцнення законності і правопорядку в Україні.

Апробація результатів дисертації. Результати наукового дослідження, висновки та пропозиції дисертанта були схвалені і рекомендовані кафедрою загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту МВС України для використання в навчально-виховному процесі та практичній діяльності органів внутрішніх справ України, оприлюднювалися на наукових та науково-практичних конференціях:

- Науково-практична конференція „Народне волевиявлення в Україні: історія і сучасність” (м. Запоріжжя, 5 квітня 2000 року);
- Всеукраїнська науково-практична конференція „Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства” (м. Запоріжжя, 14-15 травня 2002 року);
- Всеукраїнська науково-практична конференція „Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи” (м. Запоріжжя, 11-12 квітня 2003 року);
- Міжнародна науково-практична конференція „Проблеми і напрямки формування світогляду майбутніх працівників органів внутрішніх справ та

забезпечення прав і свобод людини” (11-12 грудня 2003 року).

Публікації. Результати дисертації викладені у п’яти наукових юридичних фахових виданнях.

Специфіка дослідженої теми, мета та завдання дисертації визначили послідовність викладу матеріалу та структуру дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, що поділяються на сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 164 сторінок, список використаних джерел нараховує 250 найменувань.

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Контрольний процес як правова форма діяльності держави за сучасних умов.

Традиційно правова форма діяльності визначається як специфічна організаційна форма діяльності органів держави, посадових осіб та інших керуючих суб’єктів, яка, по-перше, здійснюється на основі найсуворішого дотримання вимог закону та інших нормативних актів, по-друге, її результати завжди мають визначені юридичні наслідки або такі, що пов’язані з їх настанням.

Зазначені два моменти існують в органічній єдності і є головними визначальними властивостями правової форми, що в своїй сукупності кваліфікують організаційну форму діяльності як правову.

В юридичній науці, особливо в її процесуальних галузях, проблема правової форми довгий час була недослідженою, а спроби уточнити її теоретичну характеристику взагалі не мали місця. Наприклад, у роботі В.В. Гончарова, присвяченій проблемам сучасного державного управління та його правотворчого аспекту, взагалі не наводиться жодного аргументу, не вказується жодної ознаки, котра б розкривала якості правотворчості як правової форми [105, С.41]. Практично не відрізняються в цьому плані і погляди М.Л. Якуба на характеристику процесуальної форми. Визначаючи її як правову, автор обмежився вказівкою тільки на те, що вона є правовою формою державної діяльності, специфічним її різновидом [248, С.21-24]. Будь-яких аргументів для підтвердження такої думки у праці, на жаль, не наводиться.

Очевидна суттєва прогалина у понятійній культурі як науки, так і практики юридичного процесу значною мірою була подолана дослідженнями професора В.М. Горшенєва [215, С.42; 109, С.64.]. Вважаємо, що найоптимальнішим об'єктом пізнання правової природи будь-якої організаційної форми діяльності є судочинство як класична правова форма діяльності, що поєднує в собі ознаки, які легко виявляються, тому що знаходяться на поверхні.

По-перше, правова форма - це така організаційна форма діяльності, яка завжди пов'язана з розглядом юридичної справи (правопорушення, суперечки про право, скарги тощо). Юридична значимість таких життєвих обставин полягає в тому, що вони передбачені законом і неодмінно викликають необхідність відповідної юридичної реакції, а саме - кваліфікації [216, С.15]. Наприклад, ст. 11 Кримінального кодексу України вказує, що злочином визнається передбачене карним законом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), учинене суб'єктом злочину. Аналогічно визначається юридична природа різноманітних правових суперечок. Отже, юридичною справою може визнаватися така життєва обставина, яка прямо передбачена законом (або іншим нормативним актом), перебуває у відповідному підтвердженні і юридичному забезпеченні.

Зазначені моменти в своїй органічній єдності визначають природу юридичної справи і тим самим вихідну основу правової форми діяльності.

По-друге, правова форма діяльності здійснюється винятково уповноваженими на те органами держави, посадовими особами та іншими суб'єктами. Конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативно-правовим актом, в якому точно закріплено, хто може бути суб'єктом цієї діяльності, що він повинен робити і яким чином здійснювати свої службові функції [110, С.79]. Наприклад, ст. 124 Конституції України і ч. 2 ст. 3 Кримінального кодексу України встановлюють, що правосуддя в Україні за цивільними і кримінальними справами здійснюється тільки судом.

Отже, ніякий інший орган держави не правоздатний здійснювати судові функції.

По-третє, правова форма діяльності завжди виражається безпосередньо у проведенні операцій із нормами права (матеріальними або процесуальними). Це проявляється в інтелектуальній діяльності щодо вибору й аналізу нормативного розпорядження, встановленню його змісту з єдиною метою - знайти тотожність між розпорядженням норми права та обставинами справи, що підлягає розгляду [92, С.93]. Важливо відзначити, що операції, які в юрисдикційній формі діяльності відбуваються з нормами процесуального права, повинні бути відпрацьовані як фахові навички, а сам рівень ефективності їх застосування відповідно визначає рівень професійної кваліфікації посадових осіб, їх фахову майстерність.

По-четверте, результати правової форми діяльності завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, які мають офіційний характер і встановлену законом форму. Їх офіційний характер виражається не тільки в тому, що вони оформлюються уповноваженими на те суб'єктами, але й у тому, що природа цих документів, їх структура і реквізити закріплені відповідним нормативно-правовим актом.

Процесуальним документам характерні дуже різноманітні функції. Найбільш суттєве їх призначення полягає в тому, що вони виконують роль своєрідних юридичних фактів, які визначають увесь рух розгляду юридичної справи з моменту її надходження у провадження до остаточного встановлення юридичних наслідків. Саме це визначає характер тих вимог, яким повинні відповідати процесуальні документи [220, С.14]. Конкретний склад таких вимог закріплюється у законі.

Наприклад, Цивільно-процесуальним кодексом України, а саме стт. 37, 92, 137, 142, 198, 199, 203, 234, 257, 262, 268, 274, 275, 277, 279, 292, 340; 5, Ст.Ст.85, 165-1, 170, 176, 195, 220, 223, 224, 332, 333, 334, 335, 350, 379, 380, 446, чітко визначений перелік вимог, які повинні враховуватися при оформленні рішення суду за цивільною справою [6]. Отже, правова форма відрізняється від інших форм діяльності тим, що всі дії уповноважених суб'єктів під час розгляду юридичних справ висвітлюються у відповідних процесуальних актах-документах.

По-п'яте, правова форма діяльності і, насамперед, її юрисдикційні різновиди, зважаючи на особливу соціальну гостроту вимагає встановлення і забезпечення цілою ланкою гарантій. Найбільш важливим є те, що юрисдикційна форма діяльності врегульована системою процесуального законодавства - цивільно-процесуальними, адміністративно-процесуальними, кримінально-процесуальними законами тощо.

Норми права, що містяться у процесуальному законодавстві, регулюють процесуальні дії всіх учасників відповідного процесу, незалежно від їх правового статусу. Однак, основна функція процесуальних норм полягає в тому, щоб створити атмосферу найбільшого сприяння безпосередньо зацікавленим учасникам юридичного процесу: позивачу, потерпілому, відповідачу та ін. [201, С.82]. По відношенню до учасників-організаторів процесу, тобто суб'єктів, які виконують свої службові функції, призначення

норм процесуального права полягає у забезпеченні оптимальності дій та ефективності одержаних юридичних результатів. Звідси зрозумілою стає природа та призначення процесуального права: воно похідне від матеріального й обслуговує потребу ефективної реалізації останнього.

Таким чином, правовій формі діяльності властива, як правило, чітка і всебічна регламентація.

По-шосте, правова форма діяльності безпосередньо пов'язана із необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Для отримання достовірних та об'єктивних висновків за аналізованою справою і для обґрунтування прийнятого рішення в юрисдикційній діяльності завжди необхідно встановлювати відповідні дані й обставини справи, тобто шукати і доказувати істину.

Місце найефективнішого засобу здобуття істини у справі займає така галузь юридичної практики, як криміналістика, з усіма складовими частинами: методикою, технікою і тактикою [214, С.11]. Необхідно зауважити, що дотримання вимог криміналістики є обов'язковим, оскільки вони закріплюються в офіційних нормативних актах і будь-яке відхилення від них, як правило, спричиняє негативні наслідки для учасників юридичного процесу.

Перераховані властивості правової форми юрисдикційного забарвлення можна легко виявити у будь-яких правових формах діяльності: установчому, правотворчому, правозастосовчому та контрольному процесах. Зрозуміло, що в неюрисдикційних правових формах значення і місце кожної із вказаних властивостей може бути різнорівневим. Проте сам факт їх існування, хоча б у мінімальних частках, дає підстави стверджувати, що всі правові форми діяльності мають однорідну природу й зміст, будуються на однакових засадах і тому повинні відповідати основним вимогам як структурного, так і функціонального характеру.

Для розуміння змісту і структури правової форми діяльності важливе значення має розробка такої наукової конструкції, яка за своїм характером, рівнем понятійного узагальнення могла б виконувати функцію уніфікованого інструмента оптимального поділу її на органічно пов'язані елементи. Вихідним матеріалом може бути наукове поняття процесуальної форми, яке широко використовується у юрисдикційній науці та практиці. Причому вимогам, що охоплюються цим поняттям, приділяється особлива увага. Наприклад, при розгляді кримінальних справ спеціально підкреслюється думка, що неухильне дотримання передбаченої законом процесуальної форми є неодмінною умовою встановлення об'єктивної істини під час прийняття адекватного, об'єктивного та правильного рішення [207, С.53].

У загальнотеоретичному плані під процесуальною формою розуміють характеристику конструкції правової форми діяльності в поділі її (правової форми) на визначені структурні (складові) елементи, які відбивають об'єктивні вимоги забезпечення оптимального здійснення всіх процесуальних дій кожним учасником процесу з метою ефективного досягнення результатів

аналізованої справи [172, С.42].

Процесуальна форма - це явище фактичного порядку, яке належить саме відповідній правовій формі. Система вимог, які складають безпосередній зміст процесуальної форми, та її елементи знаходять своє закріплення у приписах норм процесуального права й таким чином одержують своє офіційне нормативно-правове закріплення [179, С.95].

З огляду на думку авторів фундаментальних наукових праць з теорії юридичного процесу, процесуальна форма як наукова конструкція, загальна модель структури правової форми - явище внутрішнього, глибинного порядку. Завдяки цьому точне встановлення її онтологічного характеру і реальної моделі - заняття важке і не завжди результативне. Саме цим пояснюється сформований стан у традиційній процесуальній науці, коли стосовно питання про поняття процесуальної форми не тільки немає єдності поглядів, але і взагалі навіть не починаються які-небудь спроби з його уніфікації [124, С.16].

Звичайно, кожен з дослідників без критичного осмислення вже сформованої наукової інформації обирає свій, більш зручний для нього варіант і відповідно розкриває його зміст, не ставлячи перед собою завдань аналізу всього різноманіття думок учених-процесуалістів про поняття процесуальної форми.

Окремі автори при визначенні поняття процесуальної форми в ролі родової ознаки виділяють сукупність умов або порядок вчинення учасниками процесу тих дій, які забезпечують досягнення цілі аналізованої справи [173, С.7; 130, С.44].

Наприклад, Є.В. Новіков, у цілому підтримуючи таку позицію, водночас акцентує увагу і на безпосередньому вираженні самої процесуальної форми, зокрема вважає, що процесуальна форма - це порядок розгляду і вирішення всіх виникаючих під час провадження за кримінальною справою питань, прийняття рішень, що відносяться до компетенції органів правосуддя; це і форма зв'язку, послідовність і система тих дій і відносин, з яких складаються провадження за кримінальними справами: проходження її через стадії порушення, дізнання і попереднього слідства, надання до суду і т.д., так само як форма зв'язку, послідовність, система тих дій і відносин, з яких складається кожна окрема стадія, наприклад, кримінального процесу [174, С.154].

У цьому підході є два дуже важливі моменти, які мають сприятливі підстави для більш конструктивного вирішення проблеми визначення поняття процесуальної форми.

З одного боку, під процесуальною формою розуміється порядок учинення всіх процесуальних дій і навіть прийняття рішень, які закріплюють ті або інші дії, наприклад, винесення вироку. З іншого боку - форма зв'язку, послідовність і система тих дій, які складають провадження і стадії, в нашому випадку, кримінального судочинства.

Значний інтерес для оптимального конструювання процесуальної форми становлять думки стосовної значення, висловлені М.Л. Якубом. Він

вважає, що процесуальна форма (М.Л. Якуб ототожнює її з процесуальним порядком) забезпечує послідовне здійснення принципів судочинства; створює стабільний юридичний режим провадження; містить гарантії для учасників процесу; створює умови, які забезпечують, повноту, всебічність і об'єктивність розгляду справи; містить у собі засоби доказу в процесі провадження по справі і т.д. [248, С.38].

Якщо не звертати увагу на окремі моменти, які могли б скласти предмет критичних зауважень та заперечень щодо наведених вище точок зору, а спробувати виділити в них найбільш суттєве, то можна зазначити, що в характеристиці процесуальної форми особливо чітко виділяються реальні елементи процесу як комплексної структури в сукупності, яка торкається всього змісту процесу, тієї або іншої правової форми. До таких елементів виправдано відносять процесуальні провадження, процесуальні стадії і процесуальні режими [110, С.55; 229, С.119]. Кожен із зазначених елементів, у свою чергу, узагальнює підсистему характеристик, більш конкретних ділянок процесуальної форми діяльності.

Запропоноване розуміння процесуальної форми як наукової конструкції і характеристика її складових елементів, на нашу думку, більш доцільне, оскільки їй приділяється цілком визначене місце у понятійному апараті юридичної науки і відповідне співвідношення з юридичним процесом: вона не являє собою процесу, а виконує лише функцію характеристики його структури.

В обороті юридичної науки можна знайти аналогічний засіб конструювання або моделювання.

Такою, без сумніву, є категорія „форма держави”, що визначається як характеристика структури держави і поєднує в собі поняття: „форма правління”, „форма державного устрою” і „форма політичного режиму”. До наукових конструкцій відноситься, наприклад, склад правопорушення, в якому виділяються відповідні елементи, склад правовідносин та ін.

У загальній теорії права процесуальна форма включає три елементи: провадження, стадії і режими. Приєднуючись до цієї позиції, спробуємо з'ясувати конкретний зміст кожного з них.

Процесуальне провадження як головний елемент правової форми узагальнює сам предмет аналізованої юридичної справи й відображає комплекс взаємозумовлених, взаємозалежних процесуальних дій, які виражаються в:

а) сукупності процесуальних відносин, які органічно взаємодіють з матеріальними правовідносинами;

б) системі засобів доказування й обґрунтування всіх обставин аналізованої юридичної справи;

в) системі офіційних документів, які закріплюють усі результати, що були здобуті під час розгляду конкретної юридичної справи [229, С.153].

Предметом процесуальної форми діяльності можуть бути різноманітні обставини, а їх узагальнена модель дає всі підстави для класифікації

проваджень у межах того або іншого різновиду юридичного процесу. Особливо чітко індивідуальність і відповідна автономія процесуальних проваджень простежуються в цивільному процесі, де виділяються три їх різновиди: позовне провадження, провадження за справами, яке походить з адміністративно-правових відносин, і особливе провадження [6, Розділ III]. Зміст кожного з них у процесуальному законодавстві знаходить своє нормативне закріплення. Наприклад, Цивільно-процесуальний кодекс України докладно регламентує і виділяє позовне провадження - Глава 15-28; провадження по справах з адміністративно-правових відносин - Глава 29-32 і особливе провадження - Глава 33-39.

Характеристика адміністративного процесу має різну кількість процесуальних проваджень, щодо якого більшість авторів пропонують навіть своєрідну систему, яка включає правотворчі, правозастосовчі, юрисдикційні, установчі та інші. процеси [85, С.43].

Процесуальні стадії - це характеристика динаміки процесуальної форми, яка поєднує в собі комплекс взаємозалежних процесуальних обставин, що протікають у часі і спрямованні на досягнення оптимальних результатів юридичної справи під час її розгляду. Стадії процесуальної форми надають нам уявлення про те, що вона (форма) має початковий момент свого здійснення, якісно проміжні ділянки і логічно завершальний пункт, який оформлюється правовим актом основного або допоміжного характеру. Стадії представляють якісно замкнуті тимчасові ділянки правової форми і відповідні моменти переходу від одного до іншого [86, С.54].

У сучасній юридичній науці питання про стадії процесуальної форми вирішується неоднозначно. В теорії права їх характеристика традиційно надається стосовно правозастосовчої форми діяльності і виділяються три основні стадії:

- а) вивчення обставин справи;
- б) вибір норми права, що передбачає певні обставини;
- в) складання акту застосування права [62, С.134].

Ряд науковців, зокрема І.Б. Шахов, І.М. Погрібний розширюють цю схему і включають деякі моменти, що мають, по суті, підпорядкований характер стосовно вищевказаних трьох стадій. У загальнотеоретичному плані ці етапи кваліфікуються як стадії логічної послідовності [195, С.26; 231, С.25].

Проблему стадійності правової процесуальної форми діяльності в процесуальних науках вирішують в іншому аспекті. Ми його іменуємо функціональним, тому що мова йде про стадії іншого порядку, коли підставою класифікації вважаються специфічні особливості, які характеризують більш об'ємні та змістовні етапи юридичного процесу. Такими підставами виступають:

- а) функція, яка безпосередньо здійснюється на цьому етапі;
- б) коло суб'єктів, котрі беруть участь у цьому процесі;

в) зміст повноважень і конкретні завдання, що стоять перед суб'єктами на цьому етапі.

Наприклад, відповідно до зазначених підстав у кримінальному процесі виділяються такі стадії: порушення кримінальної справи (переслідування), попереднє розслідування (дізнання та попереднє слідство), надання кримінальної справи до суду, судовий розгляд, винесення вироку і завершальна стадія – реалізація виконання вироку. Чітка послідовність стадійності такого порядку закріплюється і цивільно-процесуальним законодавством.

Функціональна характеристика етапів є неодмінним проявом будь-якої іншої правової форми діяльності. Такий аспект динамічного структурування правової форми доцільно іменувати стадіями функціонального призначення.

Таким чином, стадійність процесуальної форми виражається в двох основних аспектах: стадіях логічної послідовності і стадіях функціонального призначення.

Процесуальний режим - це нормативно організовані обставини, атмосфера розгляду юридичної справи, яка забезпечує оптимальне сприяння всім учасникам правової форми діяльності і складається з реалізації принципів правової діяльності, засобів її здійснення і гарантій забезпечення досягнення результатів справи, що розглядається [230, С.26].

Органічна єдність принципів, засобів і гарантій правової форми, а також характер їх взаємодії визначають реальний зміст конкретного процесуального режиму, наприклад, режим публічності судових засідань (Ст. 10 ЦПК України) і таємниця дорадчої кімнати при винесенні рішення за цивільною справою (Ст. 197 ЦПК України).

Кожен із зазначених елементів процесуального режиму має свою чітку індивідуалізацію і тому несе визначене смислове навантаження. В юридичній науці поки що немає абсолютної єдності у визначенні понять кожного з них. Не вступаючи до дискусії з приводу їх дефініції й узагальнюючи вже одержані дані, запропонуємо його таку характеристику.

Першим елементом процесуального режиму є принципи правової діяльності, під якими, на наш погляд, варто розуміти основну ідею, що концентрує в собі загальні інтереси суспільства, виступає загальнообов'язковою, незаперечною вимогою і виконує функцію загально-нормативного орієнтиру.

Сама система принципів правової форми різноманітна, а їх конкретний склад визначається специфічністю тієї чи іншої галузі діяльності. Вважаємо, що всю сукупність принципів правової форми діяльності можна підрозділити на конституційні (наприклад, демократичний централізм), загальнопроцесуальні (наприклад, істинність результату) і спеціалізовані (наприклад, презумпція невинуватості). Кожна з зазначених груп є органічно пов'язаною сукупністю управлінських засад, закріплених у відповідних законодавчих актах.

Активним елементом процесуального режиму, наприклад, контрольного процесу, є засоби здійснення його правової форми. Вони являють собою процесуальний інструментарій, який використовується уповноваженими суб'єктами для здійснення своїх функцій і тому певною мірою впливають на якість процесуальної діяльності.

Природа і характер зазначених засобів безпосередньо визначаються видом процесу. Їх юридична сутність впливає із законодавчого закріплення, і тому кожен факт їх застосування пов'язаний з настанням визначених правових наслідків.

Наступним елементом процесуального режиму є гарантії забезпечення правової форми діяльності. Вони являють собою свого роду опорну основу діяльності і покликані створювати умови надійності стану всіх суб'єктів процесу, усвідомлення ними впевненості в досягненні поставлених цілей.

Наприклад, контрольний процес, з одного боку, є наслідком поділу управлінської діяльності між різноманітними частинами політичної системи суспільства відповідно до їх місця в цій системі і з урахуванням особливості сфер громадського життя, в яких вона здійснюється. З іншого боку - контроль виступає як ефективний засіб, що сприяє широкому притягненню громадян до управління державою і суспільством.

Слід особливо підкреслити, що органічне, узгоджене приведення до дії принципів, засобів і гарантій визначає ступінь якості обставин розгляду будь-якої справи та складає умови для ефективного досягнення кінцевого результату правової форми.

Наведена характеристика головних елементів процесуальної форми дозволяє, при аналізі конкретних різновидів правових форм діяльності, одержати більш повне уявлення про їх зміст і конкретний склад, а також виділити відповідні особливості кожної з них.

Така загальна характеристика контролю як одного з різновидів юридичного процесу та елемента наукового управління суспільством у функціональному аспекті відбиває лише одну з багатьох сторін управління соціальними процесами. Проте контрольний процес має своє самостійне місце у системі форм здійснення державного управління суспільством і в цьому плані його можна і необхідно розглядати як специфічну правову форму, що, як і інші правові форми, має своє соціальне призначення і відповідні функції: корегування, соціальної превенції, правоохорони.

Контрольний процес як правова форма діяльності – це складова частина керуючого блоку механізму правореалізації, яка спрямовує процес виконання управлінських рішень по ідеальному, конструктивному, технологічному каналу, втручається в правореалізаційні процеси з метою забезпечення їх точності, відповідності вимогам законності і служить важливим організаційно-юридичним засобом управління процесами застосування права. В разі виявлення відхилень і їх причин посадові особи контролюючих органів визначають шляхи корегування організації діяльності об'єктів управління, засоби впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на

шляху оптимального функціонування системи.

Важливою передумовою розвитку й основою зміцнення ефективності контрольного процесу є профілактична робота. Цілі соціальної превенції досягаються: у процесі здійснення контролю при виявленні правопорушень і винних осіб; при реалізації правових актів, прийнятих за результатами контролю, в яких сформульовані рекомендації щодо усунення обставин, які сприяють правопорушенням; при здійсненні контрольними органами конкретних профілактичних заходів [111, С.32].

Контрольний процес з боку державних органів є значною мірою функцією правоохоронної діяльності, хоча і не зводиться до неї. Як засіб забезпечення законності, така функція спрямована, насамперед, на припинення неправомірних дій посадових осіб і громадян.

Згідно Ст.9 Закону України „Про міліцію”, п.6 Ст.20 Закону України „Про прокуратуру”, Ст.25 Закону України „Про Службу Безпеки України”, пп .11,12 Ст.7 Закону України „Про Рахункову палату”, п.п.3,10,11 Ст.13 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, п.4 Ст.28 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” контрольні органи уповноважені самостійно притягувати до відповідальності винних осіб, ставити питання перед вищими органами про притягнення порушників до дисциплінарної відповідальності, передавати матеріали в судово-слідчі органи для притягнення їх до кримінальної відповідальності [9;10;12;21;22;23].

Для обґрунтування контрольного процесу як самостійної, специфічної правової форми діяльності державних органів, визначення його юридичної природи, місця в структурі традиційного юридичного процесу в змісті контрольної діяльності відокремлюються ознаки, характерні для правової форми взагалі. Такі ознаки полягають у тому, що ця діяльність безпосередньо пов'язана із:

- вчиненням операцій із нормами права;
- здійсненням тільки уповноваженими на те суб'єктами;
- розглядом конкретних юридичних справ, результати яких завжди закріплюються в офіційних документах;
- потребою в процедурно-процесуальній регламентації;
- використанням різноманітних правил і прийомів юридичної техніки [215, С.82].

Специфічне призначення контрольного процесу як творчої, позитивної, організаційної діяльності вторинного, похідного характеру дозволяє вести мову про його відносну автономність, надає можливість відокремити його від інших правових форм діяльності.

За завданнями і цільовим призначенням контрольний процес покликаний вирішувати широке коло питань: встановити фактичне виконання заданого управлінського рішення в організаційній, виконавчо-розпорядницькій діяльності підконтрольного об'єкта; надати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну і юридичну оцінку; прийняти ефективне

рішення щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадку виявлення неправомірної поведінки - привести до дії відповідні правоохоронні засоби, прийняти профілактичні заходи з метою попередження в майбутньому визначених порушень; домагатися оперативного і найбільш повного та якісного виконання прийнятого рішення.

До специфічних ознак контрольного процесу, які відрізняють його від інших видів юридичного процесу, доцільно віднести і його спонукальні обставини. Ними є: об'єктивна потреба у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації нормативно-правових розпоряджень у поведінці, діяльності суб'єктів суспільних відносин; забезпечення ефективності правового регулювання; відновлення стану законності і правопорядку у випадках його порушень. Контрольний процес характеризується також різноманіттям суб'єктів, обсягом і змістом одержуваних матеріально-правових результатів.

За методами правового регулювання контрольний процес поєднує в собі деякі риси як дозвільного-розпорядницького, так і юрисдикційного засобів і спроможний виступати у формі як регулятивних, так охоронних правовідносин.

Відокремлюючи й аналізуючи особливості контрольного процесу, можна дійти висновку про його автономність як специфічного різновиду діяльності, що уособився у процесі поділу праці та спеціалізації в управлінні, який виконує особливі цілі, виступає засобом поєднання нормотворчості і виконання.

На нашу думку, в субординаційній структурі юридичного процесу контроль можна поставити після нормотворчості і правозастосування, одночасно підкреслюючи, що він організаційно впливає на зазначені правові форми.

Специфіка контрольного процесу особливо проявляється при розкритті його структури.

Визнання контролю як самостійного різновиду юридичного процесу - це, на наш погляд, суттєва підстава для спроби відокремлення таких складових елементів його процесуальної форми:

- контрольню-процесуальні провадження, які надають предметну характеристику контрольному процесу;
- контрольню-процесуальні стадії, які визначають динамічні аспекти контрольного процесу;
- контрольню-процесуальний режим, який відтіняє ступінь напруженості контрольного процесу.

1.2. Поняття, види та місце контрольного процесу в структурі юридичного процесу.

Виходячи із загальнотеоретичного погляду на суспільне життя, особи у процесі здійснення функцій управління вступають у певні правовідносини, які називаються управлінськими. Основою їх формування служать цілі та функції управління. Цей інститут науки теорії держави і права розглядається в двох аспектах.

По-перше, в широкому значенні, за фактом участі людей в системі управління, тобто безвідносно до того, якою стороною цих відносин вони виступають - активною чи пасивною, об'єктом чи суб'єктом. Управлінські відносини становлять при цьому систему взаємозв'язків між людьми з метою впорядкування та організації спільної життєдіяльності людей.

По-друге, управлінсько-правові взаємовідносини розглядаються у вузькому значенні, тобто вони, як і будь-які суспільні відносини, є результатом певного виду людської діяльності - у даному випадку управлінської. Відповідно, такі відносини - це зв'язки, які постійно виникають між суб'єктами та об'єктами управління. Це зумовлено метою існування такої теоретичної системи та її спеціальними функціями, що реалізують на практиці.

Одним з різновидів відносин у системі управління є правовідносини, які виникають під час здійснення суб'єктом управління відповідних контрольних функцій.

Такий аспект управлінської діяльності викликає жвавий інтерес у досить широкого кола науковців [105, С.41; 134, С.31; 200, С.18 та ін.]. Тому закономірними є деякі розбіжності у поглядах на цей різновид юридичного процесу.

Серед інших мають місце суперечки з приводу визначення поняття, структури та видів контрольного процесу. Вихідною, методологічною основою дослідження проблем контрольного процесу в системі юридичного процесу та державного управління є діалектичний підхід до вивчення закономірностей розвитку соціальних явищ, де науково обгрунтовані теоретичні аспекти його місця і ролі у суспільному та державно-управлінському житті, а також його цілі й завдання.

Окремі представники юридичної науки, доводячи закономірний характер контрольного процесу, розглядають його на рівні функції, без якої не може обійтися жодне суспільство і яка зумовлена всім змістом соціальної практики, насамперед природою суспільного виробництва - основою людської життєдіяльності [60, С.62-67; 145, С.63; 163, С.120 та ін.].

Відокремлюючись із загального процесу життєдіяльності людства, у зв'язку з потребами суспільного розвитку, контрольний процес, відповідно до розширення виробництва й ускладнення соціальних відносин, відіграє значну роль у його житті, активно впливає на всі процеси, які мають місце в системі управління суспільством.

У виданій за останні роки науковій літературі поняття контрольного процесу тлумачиться неоднозначно.

Досліджуючи одну і ту ж об'єктивну реальність і часто оперуючи тільки єдиним терміном „контроль”, більшість учених виходять із різноманітного його розуміння, допускаючи значні розбіжності в поглядах на питання сутності і змісту контрольного процесу.

У самому найзагальнішому значенні поняття „контроль” означає спостереження, нагляд за будь-чим, з метою перевірки відповідності тих або інших дій у галузі виробництва, державного управління або поведінки громадян [242, 368с.]. Під контролем прийнято також розуміти перевірку виконання прийнятих рішень чи обов'язків, покладених державою і суспільством на підприємства, установи, організації, посадових осіб і громадян, дотримання правових і соціальних норм, ліквідацію відхилень від заданих програм діяльності і нормативних вимог [222, С.44].

У більшості праць загальносоціологічного характеру переважає „регулююче” і „санкціонуюче” (таке що забороняє) розуміння контролю, за яких останній часто обумовлюється існуванням недоліків у суспільних відносинах і виконує роль їх регулятора [73, С.115; 77, С.22]. Контроль також виступає у ролі чинника виявлення й усунення відхилень, який підтримується за допомогою різноманітних санкцій [82, С.96].

В економічній науці сталим є погляд на контроль, як на завершальний етап управлінської діяльності, який дозволяє порівняти досягнуті результати із запланованими [197, С.36].

Розгляд контролю у технічному аспекті як можливості одержання за його допомогою інформації, необхідної для підтримки динамічної рівноваги системи управління, зумовили появу „кібернетичного” (інформаційного) визначення контролю. Тут він розуміється як механізм зворотного зв'язку, який забезпечує виконання команд підконтрольним суб'єктом і дозволяє перевірити, наскільки точно дотримуються задані параметри на шляху досягнення поставлених цілей [120, С.19].

Дуже поширеним є „спостережливе” розуміння контролю [94, С.56]. У цьому випадку основною його метою є дослідження, констатація фактичного стану справ та інформування компетентних органів про ці спостереження, але без права прийняття відповідних контролюючих рішень про зміну діяльності об'єктів перевірки.

У літературі з наукового управління суспільством сформульоване „функціональне” розуміння контролю. На сьогодні таке розуміння є загальновизнаним і зводиться до системи спостережень та перевірок відповідності діяльності підконтрольного органу прийнятим управлінським рішенням, виявленню результатів впливу суб'єкта на об'єкт контрольного процесу, допущених відхилень, корегування [135, С.28].

Досить близьку до зазначеного позицію займає ряд українських та іноземних науковців. Зокрема, А.П. Заєць та П. Ганчев вважають, що з теоретичного боку сутність контрольного процесу, де б він не здійснювався, полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного суб'єкта тим розпорядженням, які він одержав від управлінської ланки - органу чи посадової особи [98, С.102-105; 124, С.16]. У процесі такого спостереження відбувається аналіз фактичного стану справ, порівняння його з поставленими цілями, оцінка підконтрольної діяльності і визначення шляхів усунення розкритих недоліків.

У дослідженнях юристів контрольний процес визначається також як засіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, функція управління, його метод, як елемент владних відносин або специфічний різновид юридичного процесу чи правова форма діяльності державних органів [130, С.94; 223, С.74; 247, С.35-41]. Крім того, досить поширеним є „інституційне” (фахове) розуміння контролю, визначення його в ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [66, С.12].

Така різноманітна інтепретація контрольного процесу зумовлена багатогранністю самого об'єкта дослідження і природного прагнення спеціалістів різних галузей науки відобразити у визначенні цього поняття специфіку своєї сфери діяльності. Водночас у переліку наведених поглядів не можна не бачити того головного, що закріплює поняття контрольного процесу в його універсальному, загальнотеоретичному і соціально-правовому змісті.

Воно міститься в розумінні контрольного процесу як відповідного роду системи дій по спостереженню, перевірці, порівнянню й оцінці єдиних процесів або результатів, які відбуваються в суспільстві, державі, колективах

людей з попередньо встановленими нормами, цілями, стандартами і т.д., по виявленню фактичного стану справ, ефективності управлінського впливу. Здійснюючи захист конкретних цінностей і суспільних відносин, контрольний процес допомагає їх зберіганню та прогресивному розвитку досягнутих позитивних результатів, подоланню негативних відхилень у поведінці, діяльності та вихованню посадових осіб у душі високої відповідальності за доручену справу, дотримання законності і дисципліни, сприяє поліпшенню роботи об'єкта контрольного процесу та його суб'єкта.

Специфічною рисою контрольного процесу як загальнотеоретичної категорії є те, що його соціальна природа визначає його політико-правову форму. Він, як і перевірка виконання в системі державного управління, завжди носить політичний характер уже тому, що тією або іншою мірою, прямо або побічно націлений на здійснення політики суспільства через відповідні представницькі органи держави, на вирішення його стратегічних і тактичних завдань. Водночас, контрольний процес тісно пов'язаний не тільки з політикою держави, але і з таким соціальним інститутом, як право, тому що право значною мірою є засобом реалізації політики. Навіть у самій узагальненій характеристиці контрольного процесу, з одного боку, і права - з іншого, неважко помітити визначену функціональну єдність цих соціальних інститутів, що виходить зі спільності їх об'єктивно зумовленого цільового призначення в державному і суспільному житті [84, С.43]. Це проявляється, принаймні, в тому, що право виступає найважливішим організатором, регулятором, координатором і гарантом контрольного процесу. Основні політичні, організаційні і функціональні аспекти контролю в системі державного управління закріплені як на конституційному рівні, так і в нормативно-правових актах нижчого рівня [244, С.82].

Уже сам по собі цей факт свідчить про те величезне, зростаюче значення, яке надається контролю у процесі впорядкування суспільних відносин на етапі розбудови правової держави, чим і зумовлена відповідна роль загальнотеоретичного дослідження цього державно-правового інституту.

Але якщо право виступає як засіб, метод найбільш ефективного здійснення контрольного процесу в системі управління і сам він отримує, таким чином, правову характеристику, то зважаючи на правове регулювання самого контролю, останній стає істотним і невід'ємним чинником процесу реалізації правових норм, забезпечення їх точного і неухильного виконання. Можна стверджувати, що контрольний процес служить своєрідним захисним інструментом права, чинником правового захисту.

Контрольний процес, як і норми права, також виступає засобом регулювання поведінки людей. Проте якщо право є державною волею управляючого класу підлеглим [234, С.118], то, на відміну від нього, контрольний процес є засобом виявлення недоліків та забезпечення відповідності поведінки людей цій волі. Норми права виступають зразками, масштабами поведінки, що покликані програмувати, формувати її у напрямку, який потрібен державі та суспільству. Контроль, у свою чергу, забезпечує

поведінку людей відповідно до правових розпоряджень.

Під час загальнотеоретичного дослідження поняття контрольного процесу в системі юридичного, на прикладі державного управління необхідно розглянути співвідношення між цими суспільними інститутами.

Як цілісне соціальне явище, державне управління є складною системою, яка врегульована правом. У кожній управлінській дії (акті) вся система об'єктивно зумовлює і припускає присутність трьох елементів:

- суб'єкта управління або його окремого управляючого компонента;
- створеного і реалізованого ним управлінського впливу;
- об'єктів управлінського впливу.

У зв'язки з цим Г.В. Атаманчук відзначає, що у соціальному механізмі формування і реалізації державного управління його вплив охоплюється межами формули „рішення – дії” [72, С.182]. Сам державний вплив, поєднуючи спрямованість, зміст і форму, виступає в ролі функції управління. Недостатньо дослідженим залишається питання про правомірність теоретичного віднесення контрольного процесу до загальних управлінських функцій, а також про його місце і роль у загальній структурі державно-правового впливу. Успішному вирішенню цієї проблеми багато в чому заважають різноманітні загальнотеоретичні підходи до розуміння функцій управління, підстав їх класифікації.

Залежно від розгляду функцій як стадій управління, ряд науковців вважає, що контрольний процес виникає лише на визначеному етапі управління і призначений, головним чином, для обслуговування інших управлінських функцій, відіграючи стосовно них допоміжну роль. У такому трактуванні контрольний процес нерідко відноситься до „вихідного”, „несамостійного” роду діяльності. Так, на думку М.І. Адріанова, „...контрольний процес завжди є підсистемою, яка залежить від функції системи. В ідеальному випадку система сконструйована так, що вона не потребує контролю, витрати на контроль дорівнюють нулю” [65, С.27].

На наш погляд, подібний варіант можливий тільки теоретично. Як у сфері виробництва, так і в системі управління на здійснення планів, рішень і т.д. впливають найрізноманітніші фактори як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. За оптимальних умов, коли контролююча і підконтрольна підсистеми тяжіють до максимальної відповідності прийнятих рішень науково обгрунтованим вимогам суспільного розвитку, навіть тоді, зважаючи на особливу складність дії економічних, соціальних і загальнодержавних законів, можуть виникнути (і на практиці нерідко виникають) суттєві розбіжності між наміченими цілями й досягнутими результатами. І без контрольного процесу, який дозволяє своєчасно виявляти чинники, що перешкоджають досягненню цих цілей, одержувати об'єктивну інформацію, необхідну для проведення відповідних корегувальних впливів та інших функцій управління, не обійтися.

Аналізуючи контрольний процес з боку загальної теорії права, є підстави говорити про те, що він має місце практично у будь-якій

управлінській взаємодії державних органів між собою і підконтрольними суб'єктами, що характерно для функціонування всіх елементів державного управління, поряд з організацією, здійсненням кадрової політики, плануванням, координацією, регулюванням і обліком. Виходячи з цього можна дійти висновку про те, що контрольний процес відноситься до найважливіших і невід'ємних функцій державного управління і взаємодіючи з іншими функціями, здійснює значний вплив на зберігання або перетворення суспільних відносин.

Впливаючи на об'єкти контрольного процесу, з метою забезпечення їх цілеспрямованого функціонування, досягнення визначених програм і цілей, відповідні суб'єкти використовують весь наявний в їх розпорядженні інструментарій, усі функції (планування, регулювання, координацію і т.д.). Кожна з них характеризується особливою спрямованістю, специфічними методами здійснення і на різноманітних етапах формування та реалізації державного управління відіграє різнопланову, за своєю значимістю, роль. Якщо на етапі правотворчого процесу - розробки й прийняття управлінських рішень - визначне місце мають функції організації і планування, то на наступному - великого значення набуває контроль за оперативним виконанням цих рішень, забезпечення їх адекватності наміченим цілям.

Займаючи в юридичному процесі та серед управлінських функцій своє особливе місце і виконуючи властиві йому одному завдання, контрольний процес інтегрує, пронизує всі ланки зазначених систем: від правотворчості до правозастосування, від підготовки й прийняття рішень до їх повного здійснення. За цим функціональним призначенням контрольний процес дозволяє визначити загальний курс управління на шляху до цілі, відповідність йому інших управлінських функцій, їх спрямованість на досягнення наміченого, оцінити діяльність контрольних об'єктів та їх посадових осіб. Відсутність останнього або його недооцінка призводять до ілюзії цілеспрямованого впливу, формалізму та інших негативних проявів.

За допомогою контрольного процесу суб'єкт управління пізнає об'єктивну реальність і оцінює її, а також розширює позитивні тенденції й усуває негативні, забезпечуючи динамічну рівновагу, ідентичність між існуючим і необхідним станом відповідної системи.

Для того щоб повніше охарактеризувати контрольний процес як різновид юридичного процесу, доцільно розглянути його внутрішню структуру, основні елементи, які дозволяють дослідити зміст і сутнісні прояви контрольної функції, технологію її здійснення.

В юридичній науці завдання стосовно визначення дефініції як сукупності логічних операцій з поняттями полягає в тому, щоб розкрити їх зміст шляхом визначення основних, суттєвих ознак предмета дослідження, які відрізняють його від інших суспільних явищ і виділяють серед правових.

У нашому випадку такими ознаками виступають елементи контрольного процесу. Їх всебічна, поглиблена загальнотеоретична характеристика дасть можливість визначити методологічну основу створення

і впровадження в управлінську практику цілісної концепції контрольного процесу як одного з найважливіших умов удосконалення контрольного механізму і підвищення ефективності його функціонування.

У науковій літературі, в ролі складових структури функції контролю, частіше розглядаються такі стадії, фази, етапи і процедури, які утворюють у сукупності замкнутий цикл - контрольний процес. Їх кількість варіюється, як правило, від двох до п'яти. Більш деталізовану схему пропонував болгарський учений П.Ганчев, стверджуючи, що контрольний процес складається із восьми етапів і процедур [98, С.101-102]. І тільки американський спеціаліст у галузі управління К.Киллен дотримується категоричної думки, що єдиним повноправним етапом контрольного процесу є співставлення фактичних нормативів із запланованими показниками [132, С. 101].

При цьому деякі автори обмежуються лише перерахуванням тих або інших стадій, не вказуючи достатніх теоретичних обґрунтувань для їх відокремлення, що ускладнює з'ясування суті предмета дослідження [89, С. 57]. В одних дослідженнях не приділяється належної уваги вибору оптимальної стратегії і тактики контрольного процесу, зокрема, об'єктів перевірки [71, С.31], в інших - визначенню і застосуванню заходів впливу [226, С.12], у третіх - спостерігається зайва деталізація, або звужування стадій контролю до інформаційного і регулюючого етапів [249, С.54].

Але найбільш істотним недоліком усіх точок зору, що існують у літературі з цього питання як у теоретичному, так і прикладному аспектах, на наш погляд, є недооцінка впливу контролю на процес підготовки, прийняття управлінських рішень і вибір найбільш оптимальних з них, встановлення кількісних і якісних параметрів для визначення й оцінки їх реалізації [202, С. 63].

Поряд з цим, володіючи широким спектром дії у часі і просторі, контрольний процес як різновид юридичного процесу багато в чому сприяє підвищенню обґрунтованості прийнятих рішень, їх спрямованості на забезпечення пріоритету загальнодержавних інтересів. Водночас він спонукає до встановлення точних і обов'язкових для виконання підконтрольними суб'єктами параметрів, оскільки відсутність таких не тільки ускладнює здійснення контролю, але й позбавляє змісту весь процес державно-владного управлінського впливу.

Отже, попередня оцінка владно-правових рішень з погляду обґрунтованості, відповідності потребам суспільного розвитку виступає невід'ємною стадією контрольного процесу.

Якщо стадії, фази, етапи і процедури характеризують послідовність операцій і контрольних дій, що здійснюються в часі, то елементи характеризують сутнісні риси контрольного процесу як різновиду юридичного процесу. На підставі вивчення контрольної практики вважається за потрібне виділити й обґрунтувати елементи контролю:

- вибір об'єкта контрольного процесу та правового впливу;

- спостереження і перевірка з метою встановлення фактичного стану об'єкта контрольного процесу;
- порівняння прогнозованих або досягнутих результатів із запланованими;
- оцінка діяльності підконтрольних об'єктів;
- застосування правових заходів впливу.

Чинний механізм контрольного процесу в системі загального юридичного процесу побудований з розрахунком охоплення ним усіх сфер економічного, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва. Він базується на науково обґрунтованих принципах, у тому числі й систематичності контролю. Проте це зовсім не означає, що в кожному конкретний момент потрібно здійснювати всебічний контроль, перевіряти кожен об'єкт будь-якого виду діяльності. На практиці перед суб'єктом контрольного процесу завжди постає завдання обрати саме ті об'єкти, перевірка яких соціально виправдана й доцільна. Такими об'єктами повинні ставати ті сфери і галузі системи управління, які на певний період часу мають вирішальне значення для здійснення стратегічних і тактичних цілей та завдань, що стоять перед правовою державою. Вибір об'єктів пов'язаний з виявленням проблемних ситуацій, що з'явилися на цих об'єктах. Вони стають предметом аналізу суб'єктом контрольного процесу внаслідок рішення або його самого, або вищих державних органів, сигналів зовні, але в усіх випадках переважає вибірковий підхід.

Визначення об'єктів контрольного процесу завершується плануванням контрольних дій, складанням відповідних планів. У них передбачається не тільки перелік проблем і конкретних об'єктів, які підлягають перевірці, але і сили, що будуть використані для цієї цілі, форми контрольного процесу, інші складові, які забезпечують комплексність його проведення, максимальну об'єктивність і дієвість [73, С.59].

Таким елементом контрольного процесу, на нашу думку, є спостереження і перевірка з метою встановлення очікуваного або фактичного стану справ на підконтрольних об'єктах. Навіть владні рішення, що обґрунтовані і підкріплені у матеріально-технічному й організаційному відношеннях, не можуть бути реалізовані цілком, якщо дані постійного спостереження і перевірки не відповідають встановленим параметрам або наміченим цілям. Без наявності достовірної інформації не може бути й мови про цілісне, невикривлене розуміння процесів, які відбуваються на підконтрольних об'єктах, тим більше конструктивних висновків та пропозицій для проведення корегуючих впливів¹.

На першій погляд, з боку загальнотеоретичного дослідження найбільш оптимальним шляхом одержання такої інформації є збільшення кількості перевірок, що водночас створювало б реальні передумови для запобігання можливих відхилень. Проте зважаючи на цілий ряд об'єктивних причин, управляюча система не спроможна нарощувати їх кількість. Це висуває до

¹ Під корегуючим чи коректуючим впливом автор розуміє необхідні зміни в інших функціях управління для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей та завдань.

першочергових проблем створення такої системи збору, опрацювання кількісної та якісної інформації, яка дозволяла б з найменшими витратами часу і сил точно встановлювати статичну і динаміку підконтрольної системи у визначений період, її очікуваний розвиток, прогнозувала б можливі відхилення і своєчасно сигналізувала б про їх появу.

Третім елементом, серцевиною, контрольного процесу виступає порівняння прогнозованих результатів з попередньо встановленими, аналіз допущених відхилень і порушень, оцінка діяльності підконтрольних суб'єктів. Ця складова частина контролю допомагає повніше побачити сутність і кінцеву мету контрольного процесу, що полягає не стільки у констатації недоліків, скільки у завчасному запобіганні їм і визначенні їх причин, а також попередженні можливих зривів, виявленні невикористаних резервів та можливостей для досягнення запланованого, тобто для досягнення найбільшої ефективності правового регулювання суспільних відносин, що відповідає загальним цілям юридичного процесу.

На нашу думку, таке поширене в економічній і адміністративно-правовій літературі уявлення про те, що контрольний процес полягає лише у порівнянні фактичних результатів із запланованими і встановленні різноманітних порушень [70, С.85] є вузьким і малоперспективним. Коли фактичні результати стають відомими після закінчення термінів реалізації наміченого або незадовго до їх настання, то пізно застосовувати заходи для виправлення стану справ.

Очевидна необхідність впровадження в загальною юридичну практику прогностичного (попереджувального) контролю, що дозволяв би передбачати виникнення небажаних явищ на більш ранньому етапі управлінської діяльності і проводити необхідні перетворення за допомогою інших різновидів юридичного процесу з метою їх запобігання та своєчасного усунення.

Не менше значення на стадії порівняння має аналіз чинників, які призвели до виявлених відхилень. На жаль, у реальній дійсності нерідко переважають тільки констатація й опис відхилень, але не аналіз причин і умов, що їх породили. Тому головне завдання порівняльного аналізу, на нашу думку, полягає в наступному:

- узагальненні, угрупованні найбільш стійких, типових, повторюваних фактів і негативних проявів та їх наслідків;
- причин і закономірностей їх виникнення;
- встановленні причинно-наслідкових зв'язків між ними;
- впливові зовнішніх і внутрішніх, об'єктивних та суб'єктивних чинників, які викликали небажані відхилення і призвели до невиконання або неналежного виконання прийнятих рішень.

Аналіз причинних зв'язків може виявитися неповним, якщо відповідні юридичні факти, явища і наслідки не будуть пов'язуватися з діями або бездіяльністю підконтрольних посадових осіб з погляду на те, чи належним чином були використані надані їм нормами права засоби і можливості для

досягнення поставлених цілей.

Порівняння досягнень і відхилень, аналіз останніх завершується оцінкою діяльності об'єктів контрольного процесу. Це дозволяє відповісти на такі, на наш погляд, найбільш суттєві питання: який характер, розмір і ступінь відхилень від нормативно-встановлених параметрів, хто в них винний і яка може бути відповідальність за їх допущення.

Водночас уміння відокремити головні закономірності, які повторюються, від випадкових створює передумови для корегування не тільки процесу управління, але і юридичного процесу взагалі, запобігання прийняттю неефективних рішень у майбутньому.

Застосування заходів впливу як завершальний етап контрольного процесу складається з дій, спрямованих на стимулювання позитивних проявів та припинення небажаних відхилень у функціонуванні підконтрольних суб'єктів. Об'єктивно оцінивши стан їх діяльності та визначивши позитивні досягнення, а також ступінь відхилень і причини останніх, контролюючому органу необхідно ініціювати відповідні корегувальні дії стосовно інших напрямків юридичного процесу. Крім того, він має право застосовувати відповідні санкції по відношенню до винних посадових осіб. В іншому випадку контрольний процес може втратити свій основний зміст та цілеспрямованість і перетворитися у формальну процедуру збору інформації, констатації фактів порушень і сигналізації про них відповідним органам чи посадовим особам.

Поняття контрольного процесу, на нашу думку, буде неповним, якщо не приділити увагу його цілям і завданням.

Оскільки контрольний процес є невід'ємною складовою юридичного процесу, він не може мати інших цілей і завдань крім тих, що стоять перед системою юридичного процесу в цілому. Цілі, на досягнення яких спрямована вказана система, включаючи контрольний процес, не є однопорядковими (або однорівневими). Існують цілі безпосередні (тактичні) і цілі первинні (за місцем в системі цілей - кінцеві, вихідні, стратегічні).

Здійснення безпосередніх цілей служить засобом досягнення первинних, оскільки будь-яка віддалена ціль, щоб стати реалізованою, повинна бути конкретизована у вигляді визначеного набору більш вузьких, конкретних цілей (підцілей).

Цілі контрольного процесу можна класифікувати за змістом, часовим обрієм та рівнем. За змістом вони розподіляються на економічні, соціальні, науково-технічні та ін. За часовим обрієм - стратегічні, перспективні, безпосередні та найближчі. За рівнем - цілі контролюючих органів вищого і нижчого рівня.

Безпосередня мета контрольного процесу полягає в тому, щоб попередити можливі помилки і недоробки в діяльності державних органів, забезпечити єдність рішення й виконання, успішне здійснення завдань, згідно з якими контрольний процес покликаний вирішити широке коло питань:

- встановити фактичне виконання прийнятого управлінського рішення підконтрольними суб'єктами;
- надати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну та юридичну оцінку відповідним діям державного органу чи окремої посадової особи;
- сприяти прийняттю ефективних рішень, спрямованих на вдосконалення діяльності об'єктів контрольного процесу, а у випадку виявлення їх неправомірної діяльності чи поведінки вжити відповідні правоохоронні засоби;
- застосувати профілактичні заходи для попередження в майбутньому визначених порушень;
- домогтися оперативного, найбільш повного і якісного виконання управлінського рішення;
- застосувати управлінський вплив виховного характеру [76, С.57].

Контрольний процес уже тільки фактом свого існування впливає на поведінку підконтрольних органів та посадових осіб, примушуючи їх дотримуватися встановлених законодавством принципів, вимог та правил.

Таким чином, незалежно від значеннєвих відтінків, які вкладають різні автори у визначення поняття контрольного процесу, воно (поняття) має досить чітко встановлені сутність і зміст, що випливають з його природи і функцій та цільового призначення в системі юридичного процесу. Іншими словами, таке поняття відображає: по-перше, специфіку контрольного процесу як різновиду юридичного процесу; по-друге, елементи контрольного процесу, які складають цілісний його зміст; по-третє, його цілі та завдання.

Вищезазначене дає підстави зробити висновок, що контрольний процес це, перш за все, *спостереження, перевірка, порівняння й оцінка відповідним суб'єктом контрольних параметрів з нормативновстановленими, здійснення планомірного систематичного впливу на підконтрольні об'єкти.*

Беручи до уваги умовність і недостатність різноманітних понять у відображенні тих або інших соціальних явищ, хотілося б звернути увагу на декілька аспектів запропонованого визначення, які розширюють, на нашу думку, уявлення про контрольний процес у системі юридичного процесу.

Насамперед, вказане поняття виходить із потреби такої організації контрольного процесу, яка була б спрямована на діагностику, прогнозування і попередження можливих недоліків та порушень, розвиток позитивних процесів у діяльності державних органів. У той же час запропоноване визначення дозволяє перейти від аналізу структури контрольного процесу й опису його місця у юридичному процесі (на що особливо зверталася увага в теоретико-правовій літературі останніх років) до поглибленої характеристики сутнісних проявів, елементів та ознак контрольного процесу, його інтегративних властивостей [237, С.47].

Ці методологічні положення мають велику цінність і стосовно характеристики контрольного процесу в сучасній демократичній, правовій державі, де право власності породжує право на управління і контроль. В цьому

відношенні існує певна трансформація, яку переніс саме термін „контроль”.

Якщо одним із початкових значень слова “контроль” є порівняння рахунків, звітності, перевірки чого-небудь, то у новітніх працях сучасних авторів, а також словниках термін „контроль” уже визначається як підпорядкування, панування однієї особи над іншою, або свідомий вплив групи осіб на поведінку іншої групи з метою досягнення загальної гармонії інтересів [234, 92].

Глибоке, всебічне пізнання контрольного процесу в системі юридичного процесу припускає розгляд питання про класифікацію його видів. Крім того, недостатнє осмислення цієї проблеми іноді породжує плутанину між формами і методами контрольного процесу, а також нечіткість уявлень про кількість органів та організацій, які володіють контрольними повноваженнями.

Тривалий період зберігається різнобічний підхід до класифікації видів контрольного процесу, у тому числі державного. За органами, які його здійснюють, Л.А. Луць, наприклад, підрозділяє контроль на державний та внутрішньовідомчий [156, С.116]. Тим часом внутрішньовідомчий контроль є невід’ємною частиною державного.

З погляду на обґрунтовану класифікацію, яка є базою розробки висновків та вихідним пунктом застосування результатів наукових досліджень, з метою задоволення соціальних потреб, вважаємо за доцільне висловити таку думку щодо питання суб’єктів і видів контрольного процесу взагалі та в системі юридичного процесу зокрема.

По-перше, в сучасній українській державі право контролю належить самому народу, який виражає його волю та інтереси [1, Ст.3].

По-друге, залежно від наукових і практичних завдань в основу класифікації різновидів контрольного процесу можуть бути покладені найрізноманітніші критерії: природа суб’єктів контрольного процесу, завдання їх діяльності, його зміст, характер контрольних повноважень та юридичні наслідки тощо.

Стосовно ж органів, які здійснюють контроль безпосередньо в системі юридичного процесу, в широкому його розумінні, можна виділити: контроль з боку представницьких органів державної влади, виконавчо-розпорядницьких органів, органів арбітражу, суду і прокуратури.

Залежно від характеру організаційних відносин між суб’єктами й об’єктами контрольного процесу, він поділяється на внутрішній (внутрішньовідомчий) і зовнішній (надвідомчий). Перший застосовується по відношенню до органів однієї підсистеми, другий - по відношенню до організаційно невідомчих суб’єктів.

Виходячи з обсягу контрольного процесу, можна говорити про наявність загального, часткового і спеціалізованого контролю. Загальний - здійснюється по відношенню до цілого об’єкта або процесу; частковий - стосується їх окремої частини; спеціалізований - за визначеним колом питань різноманітних об’єктів незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

За часом здійснення контролюючих дій розрізняють такі різновиди контрольного процесу: попередній, проміжний (поточний) і наступний (остаточний). Попередній - проводиться до прийняття рішень за проблемою, з метою попередження їх необґрунтованості; проміжний (поточний) - має місце під час процесу виконання рішення, коли ще не досягнуті намічені результати. При наступному (остаточному) контролі перевіряється наскільки правильно виконані рішення, встановлюється, які були при цьому допущені відхилення, їх причини, визначаються винні посадові особи чи державні органи, а також обґрунтованість самих рішень. За часовим обрієм слід також виділяти разовий і постійний контрольний процес.

Функція контролю, у широкому обсязі, властива виконавчо-розпорядницьким органам загальної, галузевої і міжгалузевої компетенції. Оскільки на міністерства і відомства припадає основний обсяг роботи щодо оперативного управління різними сторонами громадського життя, то вони мають у своєму розпорядженні значну ланку спеціалізованих контрольних органів - державних інспекцій, контрольно-ревізійних відділів, управлінь, груп та інших служб, для яких функція контролю є основною.

Як особливі різновиди контрольного процесу, що виконують у системі юридичного процесу суто специфічні завдання по зміцненню законності, правопорядку та дисципліни, в юридичній літературі розглядається загально-судовий і господарчо-судовий, а також прокурорський нагляд [66, С.12]. Так, державні органи системи господарських судів покликані активно впливати на підприємства, установи та організації всіх форм власності з метою дотримання ними законності, виконання планових завдань і договірних зобов'язань; боротися з проявами місництва і бюрократії; забезпечувати однакове і правильне застосування законодавства при вирішенні господарських суперечок; розробляти пропозиції і здійснювати заходи щодо вдосконалення правового регулювання господарської діяльності.

З дослідженням поняття та видів контрольного процесу нерозривно пов'язане з'ясування його ролі та значення в системі юридичного процесу. Ці поняття, на різних етапах розвитку держави й управління суспільством не залишаються незмінними, а неухильно зростають пропорційно ускладненню завдань, які вирішує управляюча система, а також підвищенню вимог до неї. Тим часом ця обставина не завжди враховується в науковій літературі, присвяченій вивченню проблем контрольного процесу. Зокрема, в дослідженнях адміністративно-правового характеру він постійно розглядається лише як засіб забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні.

При такому підході акцент загальнотеоретичного трактування питань контрольного процесу неминуче припадає на правомочність суб'єктів контролю щодо його реалізації і застосування санкції проти винних осіб. На другому плані знаходиться профілактичне, виховне значення контролю, яке позитивно впливає на об'єкти перевірок і суб'єкти контролю. Те, що одним з призначень контролю є подолання всіх факторів, які гальмують розвиток

системи, зовсім не означає, що його основний зміст полягає у боротьбі з негативними проявами. Контроль в юридичному процесі повинен бути також позитивним чинником, який покликаний поглиблювати і розширювати позитивні тенденції, передовий досвід, забезпечуючи тим самим спадкоємність розвитку та прогресивний характер функціонування об'єктів контрольного процесу і зазначеної системи в цілому.

Контроль є одним із засобів забезпечення злагодженої, оперативної і цілеспрямованої діяльності органів демократичної держави, яка не застрахована від бюрократичної деформації. За допомогою контрольного процесу зникають елементи бюрократизму в системі юридичного процесу, розвивається його демократизм, створюються умови для більш повного прояву прав і свобод громадян та їх захисту.

Значення і цінність контролю полягає в тому, що він служить джерелом одержання достовірної інформації про об'єктивний стан справ у системі юридичного процесу, про процеси, які відбуваються в його складових. Якщо вихідні потоки інформації по каналах прямого зв'язку несуть об'єктам контрольного процесу директивні вказівки, різноманітні планові завдання, то вихідні - по каналах зворотного зв'язку - забезпечують управляючу підсистему даними про стан підконтрольної, з метою формування юридичних впливів, які корегують їх діяльність, і переводу останньої до більш організованого стану. Без наявності таких даних неможливо встановити ступінь впливу на об'єкти контрольного процесу, виявити недоліки, своєчасно вплинути на них і змінити існуючу ситуацію в необхідному напрямку.

За допомогою спеціальних органів, які здійснюють функцію контролю, вдосконалюється організаційна структура юридичного процесу, досягається його спрощення шляхом скасування багатоступеневості і застарілих структур, усунення паралелізму і дублювання в діяльності окремих ланок державного механізму, скорочення адміністративно-управлінського апарату і витрат на його утримання. Водночас, за допомогою зміцнення виконавчої дисципліни, впровадження автоматизованих систем контролю, збору й опрацювання інформації тощо вирішується завдання підвищення ефективності та якості управлінської діяльності, її спрямованості на досягнення високих позитивних кінцевих результатів.

Посилення контролю за реалізацією цього завдання набуває більш великого значення у зв'язку з тим, що зростання обсягу необхідної суспільству управлінської діяльності супроводжувався дотепер не її інтенсифікацією, а, головним чином, збільшенням штатної чисельності апарату. В останні роки у сфері управління нараховувалося майже 18,6 млн. осіб (у тому числі у сфері господарського управління - 15,3 млн.), або більше 15% від загальної чисельності зайнятого населення [222, С.44].

За умов існуючої системи галузевого управління, яка характеризується вузькою спеціалізацією, кількістю і штучною відособленістю відомчих галузевих підсистем, контрольний процес виступає важливим інструментом

подолання відомчої роз'єднаності, забезпечення єдності дій міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій при вирішенні питань, які мають загальнодержавне значення. Подолання такої роз'єднаності припускає, насамперед, удосконалення самої „сітки” центральних державних органів системи контрольного процесу, всього управлінського механізму, який повинен цілком відповідати суті демократичної держави і характеру поставлених завдань. З іншого боку, набагато зростає роль міжгалузевих органів системи контрольного процесу і державних інспекцій, які здійснюють функцію надвідомчого контролю з метою забезпечення пріоритету загальнодержавних інтересів.

Водночас, відповідно до підвищення ролі контрольного процесу в системі юридичного процесу посилюється його вплив і на суспільні відносини, які складаються в системі управління соціальною сферою. У демократичній державі, як і в будь-якому соціальному організмі, йде боротьба нового із застарілим, діють не тільки позитивні, але й негативні тенденції (погіршення рівня життя людей, зростання злочинності, корупція та ін.). Сьогодні у свідомості й поведінці громадян існують конкретно-історичні умови, які ускладнюють боротьбу проти негативних проявів. Контроль у системі юридичного процесу покликаний не тільки протистояти негативним процесам і явищам та обмежувати їх, а й активно брати участь у виявленні і вирішенні соціальних суперечностей, сприяти неухильному дотриманню соціальної справедливості, вихованню громадян у дусі суворого виконання встановлених норм і правил, єдності прав, свобод і обов'язків.

Слід також відзначити, що контрольний процес є ефективним засобом добору, розстановки і виховання персоналу, який бере участь у здійсненні юридичного процесу. За його допомогою вивчаються різноманітні якості державних службовців, забезпечуються рівноправність і демократизм у вирішенні кадрових питань, плановість підготовки адміністративно-управлінського персоналу, підвищується відповідальність кадрів. Практика показує, що факти несумлінного ставлення до своїх обов'язків з боку окремих посадових осіб, зловживання службовим становищем стають можливими, насамперед, там, де відсутній належний контроль за їх діяльністю та поведінкою. Контроль активно сприяє організації такого стилю роботи службовців контрольного апарату, при якому органічно поєднуються ретельність, дисциплінованість із сміливою ініціативою та підприємливістю.

Можна навести також багато інших чинників, що зумовлюють підвищення ролі контрольного процесу в системі юридичного процесу. Але і вже названі, на нашу думку, показують, наскільки зростають у сучасний період вимоги до його подальшого науково-теоретичного дослідження стосовно поліпшення організації контрольного процесу як до діючого інструменту забезпечення гармонійного і цілеспрямованого функціонування системи юридичного процесу взагалі.

Підводячи підсумок вищевикладеному, можна вказати, що майже в кожній галузі сучасної науки існує багато поглядів на визначення поняття

контрольного процесу. Мають місце різні підходи до його вивчення та аналізу. Звісно, що на кожне з них накладає свій відбиток специфіка тієї діяльності, в контексті якої він розглядається.

Спираючись на відповідні наукові дослідження і, перш за все, на праці засновників теорії контрольного процесу як різновиду юридичного процесу В .М. Горшенюва та І.Б.Шахова, спробуємо надати оригінальне загальнотеоретичне визначення контрольного процесу як *спостереження, перевірки, порівняння й оцінки відповідним суб'єктом державного апарату контрольних параметрів з нормативно-встановленими, здійснення планомірного систематичного впливу на конкретних суб'єктів юридичного процесу з метою попередження або своєчасного виявлення й усунення відхилень і порушень в їх діяльності, забезпечення їх подальшого ефективного функціонування та розвитку з метою досягнення завдань правового регулювання.*

Дотримання законності та дисципліни є головним принципом діяльності державних органів, а контрольний процес є тим чинником, за допомогою якого відповідні уповноважені на те суб'єкти вимагають, перевіряють та карають за порушення цього принципу підконтрольні установи.

Існує велика кількість державних органів та посадових осіб, які мають різні функціональні обов'язки та завдання. Відповідно до цього, тривалий період зберігається різноманітний підхід до класифікації різновидів контролю . За органами, які його здійснюють, деякі автори підрозділяють контрольний процес на державний і внутрішньовідомчий. Характеризуючи систему державного контролю, у ній виділяють контроль, що здійснюється по лінії представницьких органів державної влади, а також надвідомчий і внутрішньовідомчий контрольні процеси. Тим часом внутрішньовідомчий контроль є невід'ємною частиною державного.

Класифікувати різновиди контрольного процесу можна за різними підставами. Однак головним критерієм класифікації в системі юридичного процесу доцільно вважати правове положення, місце органу, який здійснює контрольні повноваження, в загальній системі контрольного процесу. Стосовно цього основного критерію всі інші мають допоміжне значення, хоча й дозволяють глибше досліджувати цей різновид юридичного процесу як суспільне явище та кваліфіковано здійснювати його.

Виходячи з цього, ми бачимо, що такий вид юридичного процесу, як контрольний, відіграє величезну роль і в діяльності окремого уповноваженого державного органу та посадової особи, і у функціонуванні держави в цілому. Цілі, які переслідує контрольний процес, цілком відповідають вимогам сьогодення і сприяють становленню України як правової держави. Говорячи про місце контрольного процесу в субординаційній структурі юридичного процесу, важливо підкреслити, що він стоїть після правотворчості та правозастосування, але пронизує їх своїм організуючим впливом.

1.3. Правове положення основних суб'єктів контрольного процесу в Україні.

Одним із важливих напрямків діяльності державних органів є охорона прав та свобод особи від протиправних посягань, метою чого є забезпечення принципу верховенства права в суспільстві.

Завдання правоохоронної діяльності полягають у захисті встановленого Конституцією України суспільного ладу держави, економічної та політичної систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України. Особливе місце серед завдань правоохоронної діяльності посідає захист прав та свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки [1, Ст.3].

Правоохоронна діяльність здійснюється спеціально уповноваженими органами і детально регламентована чинним законодавством [8;9;10;12 та ін.].

У цьому підрозділі на основі аналізу чинного законодавства України і теоретичних засад правоохоронної діяльності розкривається компетенція,

повноваження та структура основних правоохоронних органів України з погляду на їх участь у контрольному процесі.

Міністерство юстиції України є центральним і провідним органом виконавчої влади. Його завдання, функції, права та основні принципи організації діяльності визначаються Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим Указом Президента України від 30.12.97 № 1396/97 (зі змінами, внесеними згідно з Указами Президента від 15.09.98 № 1019/98 та від 09.02.99 № 145/99).

На Міністерство юстиції покладено такі основні контрольно-процесуальні повноваження:

- забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина у визначеній сфері;
- здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, державна реєстрація нормативно-правових актів, ведення Єдиного державного реєстру таких актів;
- планування за відповідними пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та діяльності з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (ЄС);
- координація правотворчості центральних органів виконавчої влади та контроль за здійсненням цієї діяльності;
- забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань громадянства, міжнаціональних та міграційних стосунків [45].

Відповідно до поставлених завдань Міністерство юстиції України виконує функцію забезпечення захисту прав та свобод людини і водночас виступає гарантом дотримання цього принципу за допомогою своїх контрольних повноважень стосовно діяльності нормотворчих органів України

Міністерство юстиції України у сфері контрольного процесу має право:

- притягати до дисциплінарної відповідальності керівників управлінь юстиції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його юрисдикції;

- у межах своєї компетенції скасовувати акти управлінь юстиції, що суперечать Конституції України, чинному законодавству та рішенням Міністерства;

- перевіряти дотримання законодавства про державну реєстрацію відомчих нормативних актів;

- перевіряти та контролювати стан організації нормотворчої діяльності, вносити пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та притягнення до відповідальності винних посадових осіб;

- скасовувати рішення про державну реєстрацію відомчих нормативних актів за виявленими обставинами;

- разом з відповідними центральними органами виконавчої влади здійснювати, в межах своєї компетенції, контроль за цільовим використанням державних коштів, виділених на реалізацію прийнятих програм, проектів,

заходів, а також міжнародних програм [45].

Під час виконання покладених на нього завдань Міністерство юстиції взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами інших держав.

Міністерство юстиції України в межах своїх контрольних повноважень видає накази, здійснює організацію і контроль за їх виконанням.

У передбачених законодавством випадках нормативно-правові акти Міністерства юстиції є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, а також громадянами.

Отже, Міністерство юстиції України в межах своєї компетенції виступає одним із суб'єктів контрольного процесу, але залежно від обставин може виступати не тільки контролером, але й підконтрольним об'єктом.

Нотаріат в Україні - це система органів і посадових осіб, на які покладений обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, здійснювати інші передбачені Законом України „Про нотаріат” нотаріальні дії з метою надання їм юридичної достовірності [15].

Здійснення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси). Документи, оформлені державними та приватними нотаріусами, мають однакову юридичну силу.

Разом з наданням нотаріусу зазначених прав на нього покладаються і певні обов'язки [15, Ст.5], згідно з якими нотаріус є об'єктом контрольного процесу з боку Міністерства юстиції України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, державних адміністрацій областей, міст Києва і Севастополя:

- здійснювати свої професійні обов'язки відповідно до Закону України „Про нотаріат” і складеної присяги;

- сприяти громадянам, підприємствам, установам та організаціям у здійсненні їх прав і захисті законних інтересів, роз'яснювати права й обов'язки, попереджати про наслідки вчинюваних нотаріальних дій для того, щоб юридична необізнаність не могла бути використана їм на шкоду; зберігати в таємниці відомості, одержані у зв'язку з вчиненням нотаріальних дій.

Із зазначеного вище ми бачимо, що органи нотаріату, в межах своїх повноважень, здійснюючи правоохоронну діяльність, являються суб'єктом контрольного процесу – вони виступають гарантом недоторканності та непорушності законних прав та інтересів осіб, що є однією з форм прояву контрольного процесу. Органи нотаріату виконують своєрідну функцію контролера за дотриманням прав та свобод осіб, але, зі свого боку ці органи виступають об'єктом контрольного процесу для вищих органів державної

влади.

У сучасних цивілізованих, правових і демократичних державах невід'ємною складовою системи контрольного процесу у формі правового захисту особи, її прав і свобод є адвокатура.

Організація і принципи діяльності адвокатури в Україні визначаються Законом України „Про адвокатуру” від 19.12.92, згідно з яким адвокатура України є добровільним професійним громадським об'єднанням, яке сприяє захисту прав і свобод і представляє законні інтереси громадян України, осіб без громадянства, юридичних осіб, надає їм іншу юридичну допомогу.

Адвокатура здійснює свою діяльність на принципах верховенства закону, незалежності, об'єктивізму, демократизму, гуманізму, конфіденційності.

Закон, серед іншого, визначає види та форми контрольно-процесуальних відносин адвокатури з державними структурами, гарантуючи при цьому її самостійність і незалежність. Міністерство юстиції забезпечує відповідне функціонування, оплату праці адвокатів за рахунок держави в разі участі адвоката в кримінальній справі за призначенням або при звільненні громадян від оплати юридичної допомоги, узагальнює статистичну звітність про адвокатську діяльність, сприяє здійсненню заходів, у тому числі контрольних, щодо підвищення професійного рівня адвокатів [11]. Разом з цим адвокату гарантується рівність прав з іншими учасниками процесу [5].

На цих підставах адвокат є так званим „контролером-помічником” для вказаних вище суб'єктів контрольного процесу, який повинен забезпечити неухильне дотримання вимог законності органами, які, виходячи зі своєї компетенції, мають право обмеження прав та свобод підзахисної особи.

Прокуратура України є державним правоохоронним органом, на який покладено здійснення нагляду за дотриманням та правильним застосуванням законів в Україні [10], що є однією з форм контрольного процесу.

Правовою основою діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України „Про прокуратуру”, інші законодавчі акти, загальновизнані норми міжнародного права, а також укладені Україною міждержавні договори.

Відповідно до ст. 1 Закону України „Про прокуратуру” суб'єктом вищого нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного управління та контролю, урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами є Генеральний прокурор України і прокурори, які йому підпорядковуються.

Основні завдання прокуратури України щодо напрямків контрольного процесу закріплені в ст. 4 Закону України „Про прокуратуру”. Діяльність органів прокуратури спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і захист від неправомірних посягань:

- закріплених Конституцією незалежності України, суспільного та державного ладу, політичної та економічної системи, прав національних груп і територіальних утворень;

- гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина;

- основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування.

Основні функції (напрямки контрольного процесу) прокуратури визначаються ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України „Про прокуратуру”. До них належать:

- підтримка державного обвинувачення в суді;

- представництво в суді, у визначених законом випадках, інтересів громадянина або держави;

- нагляд за дотриманням вимог законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

- нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень за кримінальними справами, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, що пов’язані з обмеженням особистої свободи громадян;

- участь у розробці органами державної влади заходів запобігання злочинам та правопорушенням, у діяльності з удосконалення та роз’яснення законодавства населенню держави.

На органи прокуратури не можуть покладатися функції, не передбачені законодавством України, зазначені органи діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення, тобто про результати відповідних різновидів контрольного процесу, в яких органи прокуратури виступають суб’єктом.

Органи прокуратури України діють за допомогою відповідних методів, серед яких найефективнішим і найцікавішим - з точки зору як науки управління, так і загальної теорії держави та права - є заслуховування на засіданнях колегій доповідей керівників державних органів з приводу невідповідності діяльності об’єктів контрольного процесу встановленим вимогам. На засіданнях колегій можуть заслуховуватися повідомлення і пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ та організацій, їх об’єднань, інших посадових осіб з приводу порушень законодавства.

Рішення колегій доводяться до відома працівників органів прокуратури . В разі розбіжностей між прокурором і колегією прокурор приймає своє рішення. Про розбіжності Генеральний прокурор України доповідає Голові Верховної Ради України, а інші прокурори - Генеральному прокурору. Члени колегії Генеральної прокуратури можуть висловити свою окрему думку Голові Верховної Ради України, а члени колегії інших прокуратур - Генеральному прокурору України.

Зазначений метод діяльності органів прокуратури України, на нашу думку, має великий вплив на справу формування правильного ставлення як керівників об'єктів контрольного процесу, так і їх підлеглих до поставленої мети розбудови демократичної правової держави. Але, на жаль, ми вимушені констатувати той факт, що на сьогодні цей напрямок контрольного процесу органів прокуратури ще не досліджений на належному рівні і немає достатнього теоретичного обґрунтування.

Обсяг і межі контрольно-наглядових повноважень прокурора, який підтримує державне обвинувачення, визначаються процесуальним законом України.

Що стосується підтримання державного обвинувачення в суді, то вважаємо за необхідне вказати на все зростаюче значення цієї функції прокуратури як суб'єкта контрольного процесу. Особливим є те, що, по-перше, державне обвинувачення поставлено на чільне місце серед інших функцій і, по-друге, підтримання прокурором державного обвинувачення в суді є одним з принципів кримінального судочинства [1, п.5 Ст.129].

Відповідно до п. 3 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладається функція нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Вказівки прокурора та його заступника органам дізнання і попереднього слідства щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування, дані відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України (далі КПК України), є обов'язковими для цих органів і оскарження цих вказівок не зупиняє їх виконання. Частиною 2 ст. 114 КПК України передбачено виняток із загального правила - в разі непогодження слідчого з вказівками прокурора про притягнення в ролі обвинуваченого, про кваліфікацію злочину і обсяг обвинувачення, про направлення справи для віддання обвинуваченого до суду або про закриття справи слідчий має право подати кримінальну справу прокурору вищої інстанції зі своїми письмовими запереченнями.

З викладеного вище ми бачимо, що при всій суворості регламентації контрольних повноважень суб'єкта контрольного процесу має місце такий принцип його діяльності, як демократизм, плюралізм думок, що в сучасних умовах державотворення і реформування відіграє дуже важливу роль, тому що, як відомо, в суперечці народжується істина.

Функцією прокуратури, відповідно до п. 4 ст. 121 Конституції України, є також нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень за кримінальними справами, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У ст. 5 Закону України „Про прокуратуру” передбачено, що однією з функцій прокуратури є нагляд за дотриманням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами, або, іншими словами, - загальний нагляд. Згідно з п. 9 Розділу XV Конституції України прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за дотриманням і застосуванням законів.

До предмета загального нагляду прокуратури, як однієї з форм контрольного процесу, згідно зі ст. 19 Закону належать:

- відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;
- виконання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено іншого порядку захисту цих прав;
- виконання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Перевірку цих вимог здійснюють за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що потребують контрольно-прокурорського реагування, а за наявності підстав - також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не дублює органи відомчого управління та контролю і не втручається в господарську діяльність, якщо остання не суперечить чинному законодавству.

У разі виявлення порушень закону Генеральний прокурор або його заступник у межах своєї контрольної компетенції має право:

- опротестувувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, міністерств, державних комітетів і відомств, виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад народних депутатів, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;
- вносити подання або протест на рішення місцевих рад народних депутатів залежно від характеру порушень;
- порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій;

- надавати контрольні вказівки та приписи щодо усунення очевидних порушень закону;

- вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;

- звертатися до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Отже, якщо вести мову про напрямки діяльності органів прокуратури України та про предмет її регулювання, то вони також виступають суб'єктом контрольного процесу в ролі гаранта дотримання державними органами, під час виконання ними своїх службових повноважень, вимог дисципліни та законності, але, в свою чергу, стосовно зовнішньовідомчих відносин вона виступає і об'єктом контрольного процесу з боку вищих державних органів.

Служба безпеки України (далі СБУ)- це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. СБУ підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України.

Правову основу діяльності СБУ становлять Конституція України, закони України „Про оперативно-розшукову діяльність”, „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, інші законодавчі акти України та відповідні міжнародні правові акти, визнані Україною.

Загальні та спеціальні завдання СБУ щодо контрольного процесу визначаються в ст. 2 Закону України „Про Службу безпеки України”, відповідно до вимог якої на СБУ покладається, в межах визначеної законодавством компетенції суб'єкта контрольного процесу:

- захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності;

- економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України;

- законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб;

- посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

До завдань СБУ належать також попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру й безпеки, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [12, Ст.2].

Здійснення СБУ контрольних повноважень будується на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники СБУ повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини. У виняткових випадках, з метою припинення та розкриття державних злочинів, окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і в межах

, визначених Конституцією і законами України.

Про діяльність СБУ громадськість України інформується через засоби масової інформації та в інших формах у визначеному законодавством порядку, що характеризує реалізацію на практиці конституційний припис про надання громадянам права отримувати інформацію про діяльність державних органів та посадових осіб [1, Ст.34]. Забороняється встановлювати обмеження на інформацію щодо загального бюджету СБУ, її компетенції та основних напрямків діяльності, а також щодо випадків протиправних дій органів і співробітників СБУ [14].

Центральне управління СБУ відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність підлеглих органів СБУ. Керівний апарат видає положення, накази, розпорядження, інструкції, дає вказівки, обов'язкові для виконання в системі СБУ.

Зазначені акти не підлягають виконанню, якщо в них встановлюються не передбачені законодавством додаткові повноваження органів і співробітників СБУ або антиконституційні обмеження прав та свобод громадян. Для усунення таких недоліків здійснюється постійний контроль за діяльністю органів та підрозділів СБУ за дотриманням ними вимог чинного законодавства з боку Комісії Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки. У цьому випадку СБУ змінює свій контрольно-процесуальний статус і виступає як об'єкт контролю.

Голова СБУ систематично інформує Верховну Раду України, Президію Верховної Ради України та Комісію Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки про діяльність СБУ, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань.

Служба безпеки України у порядку, встановленому законодавством, зобов'язана відповідати на запити постійних і тимчасових комісій Верховної Ради України та народних депутатів України.

Голова СБУ щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність СБУ.

Контроль за діяльністю СБУ здійснює Президент України та уповноважені ним державні органи. Постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності органів і підрозділів СБУ, а також контроль за відповідністю Конституції і законам України виданих СБУ положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок здійснюють спеціально призначені Президентом України посадові особи. Повноваження цих посадових осіб та правові гарантії їх діяльності визначаються Положенням, яке затверджує Президент України.

Вищий нагляд за додержанням і застосуванням законів СБУ здійснює Генеральний прокурор України та уповноважені ним прокурори.

Статус Державної податкової служби в Україні, її функції та правові основи діяльності як ще одного учасника контрольного процесу визначаються Законом України „Про державну податкову службу в Україні” від 04.12.90 р.

Органи Державної податкової служби України у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами органів державної влади, а також рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань оподаткування, виданими в межах їх повноважень.

До контрольно-процесуальних завдань органів Державної податкової служби належить:

- здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (далі - податки, інші платежі);

- прийняття в передбачених законом випадках нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування;

- формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів і Єдиного банку даних про платників податків - юридичних осіб;

- роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків;

- запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Державна податкова адміністрація України здійснює такі контрольні функції:

- виконує безпосередньо, а також організовує роботу державних податкових адміністрацій і державних податкових інспекцій:

- здійснює контроль за додержанням законодавства про податки, інші платежі, валютні операції, порядку розрахунків із споживачами з використанням електронних контрольно-касових апаратів, комп'ютерних систем і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги, а також контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності;

- здійснює контроль за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, за своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до

бюджету;

- у передбачених законом випадках видає нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань оподаткування;

- інші функції, передбачені Законом України „Про державну податкову службу України”.

Посадові особи органів Державної податкової служби зобов’язані дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів, прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, що охороняються законом, забезпечувати виконання покладених на органи державної податкової служби функцій та повною мірою використовувати надані їм права. За невиконання або неналежне виконання посадовими особами органів державної податкової служби своїх обов’язків вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Рішення, дії або бездіяльність органів державної податкової служби та їх посадових осіб можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку.

Органи внутрішніх справ України також є невід’ємною частиною контрольного процесу як його суб’єкти, але аналіз їх зазначеного статусу та діяльності буде розглянуто в наступному розділі.

Підводячи підсумок викладеному, на нашу думку, слід зазначити, що правоохоронна функція є центральним напрямком діяльності всіх без винятку вказаних вище органів. Це видно з аналізу нормативно-правової бази їх діяльності, яка спрямована, перш за все, на охорону прав і свобод особи від протиправних посягань як з боку фізичних осіб, так і у разі їх порушення будь-якими державними органами чи посадовими особами. Із загальної характеристики їх діяльності як учасників контрольного процесу випливає узагальнений висновок про те, що чим ширшими є повноваження суб’єкта контролю, тим частіше він виступає в ролі його об’єкта під час відповідних стосунків з вищими органами державної влади. У цьому випадку змінюється спрямованість контрольних дій і відповідний різновид контрольного процесу стосовно того чи іншого державного органу.

1.4. Функції та форми контрольного процесу.

Загальнотеоретичний аналіз змісту управлінської діяльності є основою багатьох сучасних філософських, економічних, соціальних та правових розробок, у тому числі досліджень у галузі теорії права та управління. Але не зважаючи на це, єдиного погляду до визначення цих категорій в юридичній науці немає.

Перед тим, як звернутися до розгляду структури і форм прояву функцій контрольного процесу в системі юридичного процесу, необхідно з'ясувати ряд суттєвих аспектів і, перш за все, встановити співвідношення понять „функція”, „функція управління”, „функція держави”, „функція державних органів”, „функція органу управління”.

Термін „функція” має багато значень. Найбільш розповсюдженим є тлумачення, пов'язане з визначенням призначення, ролі установи, посадової чи фізичної особи, явища або предмета. Вживається він в якості поняття, яке синонімічне поняттям „робота”, „завдання”.

Різні підходи до визначення терміна „функція” зумовлені, перш за все, специфікою галузей його застосування. Разом з тим, коли мова йде про функції юридичного процесу, вимагається глибока визначеність у вживанні цього терміна.

В іноземній науковій літературі також немає чіткого розмежування між поняттями функція, функція підприємства, функція управління підприємством, функція організації підприємства та ін.

Відомий французький економіст Дж. Обер Кріє визначав соціальну функцію підприємства, функцію-ціль, функцію-завдання, функцію-операцію, як різновиди діяльності; він відокремлював головні (важливіші) та додаткові функції [175, С.13-23].

У дослідженнях з процесу управління, також немає єдності у розумінні функцій та їх класифікації. Терміном „функція” визначаються поняття „завдання”, „компетенція”, „принцип”, „право” тощо. Це свідчить про те, що вчення про функції управління також залишається ще недостатньо розробленою ділянкою не тільки теорії держави і права, а й теорії і практики управління.

В.Г. Афанасьєв функціями називає операції та дії, які складають стадії управлінського циклу, що у своїй сукупності становлять його зміст. До них він відносить: вироблення та прийняття рішення, організацію, регулювання, коректування, облік та контроль [73, С.116].

У свою чергу Г.Х. Попов, відзначаючи складність тлумачення проблеми функції, вважає можливим говорити про функції з позицій „будь-якого керівництва”, з позицій „об’єкта процесу”. На його думку, необхідна розробка комплексного підходу до складання „узагальненої моделі функції будь-якого процесу” на підставі синтезу всіх точок зору. Різновиди діяльності в системі державних органів він також називає функціями і вважає, що їх угруповання залежить від напрямку відповідного аналізу [119, С.49].

Навіть у спеціальному дослідженні важко врахувати всі точки зору щодо питання визначення функцій та звести їх до єдиного поняття. Але відомо, що перехід від загального поняття „функції” (робота, діяльність) до визначення діяльності з управління в конкретній системі вимагає враховувати, чим управляють, хто управляє і в яких цілях. Управління передбачає врахування специфіки його об’єктів і, відповідно, суб’єктів, а також засобів і методів їх діяльності.

У конкретному різновиді юридичного процесу поняття „функція” ставиться в залежність від його змісту і сфери. Функція управління взагалі одержує зміст конкретного організму - його системи, окремих її часток. Здійснення управління всім суспільством, окремими галузями соціального життя і є головною функцією державного апарату [108, С.6]. Соціальне регулювання реалізується у процесі специфічної суспільної діяльності, яка складається з функцій з управління або функцій управління.

Отже, природа контрольного процесу найкраще розкривається при розгляді його основних проявів, як функцій різноманітних інститутів системи управління суспільними процесами. Це стосується, в основному, соціального управління і правового регулювання в демократичній державі [125, С.15; 233, С.25-28]. Ця загальна характеристика контрольного процесу як елемента юридичного процесу в функціональному аспекті ілюструє одну зі сторін управління соціальними процесами. Проте контроль має своє самостійне

місце в системі форм здійснення державного регулювання суспільних відносин, і в цьому плані необхідно розглядати контрольний процес як специфічну теоретико-правову форму, що, разом з іншими правовими формами, має своє соціальне призначення і відповідні функції: корегування, соціальної превенції, правоохорони та інші.

Контрольний процес як правова форма діяльності є складовою частиною механізму забезпечення права [204, С.67], спрямовує процес виконання управлінських рішень по ідеальному, конструктивному, технологічному каналу, торкається правореалізаційних процесів з метою забезпечення їх точності, відповідності вимогам законності, а також служить важливим організаційно-юридичним засобом механізму правового регулювання у процесі застосування права. Виявляючи відхилення в діяльності підконтрольних суб'єктів та їх причини, посадові особи, до повноважень яких входить контроль, визначають шляхи корегування організації діяльності відповідних об'єктів, засобів впливу на нього з метою подолання недоліків, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування всієї системи юридичного процесу [9, С.12].

Важливою передумовою розвитку й основою зміцнення ефективності контрольного процесу є профілактична робота (функція соціальної превенції), мета якої досягається:

а) у процесі здійснення контрольного процесу під час виявлення правопорушень і винних осіб;

б) при реалізації правових актів, прийнятих за результатами контролю, в яких сформульовані рекомендації по усуненню причин і умов, що сприяють правопорушенням;

в) при проведенні контрольними органами конкретних профілактичних заходів.

Контрольні повноваження державних органів значною мірою спрямовані на правоохорону, хоча і не зводиться до неї. Як засіб забезпечення законності ця функція, насамперед, спрямована на припинення неправомірних дій державних органів, посадових осіб та громадян. За чинним законодавством об'єкти контрольного процесу мають повноваження як самостійно притягати до відповідальності винних осіб, так і ставити питання перед вищими органами про притягнення порушників до дисциплінарної відповідальності, передавати матеріали у судово-слідчі органи для притягнення їх до кримінальної відповідальності залежно від суспільної небезпеки вчиненої дії чи бездіяльності [9, Ст.10; 10, п.6 Ст.20; 11, Ст.25; 20, п.п.11,12 Ст.7; 21, п.п.3,10,11 Ст.13; 22, п.4 Ст.28].

Для правоохоронних органів, на нашу думку, контрольного-наглядові повноваження за дотриманням вимог законності є основними, а здійснення правоохоронної функції - єдиним або домінуючим засобом контрольного впливу. Заслугове підтримки думка про те, що у демократичному суспільстві

органи правоохорони знаходяться в центрі тієї частини системи соціального контролю, який забезпечує дотримання правопорядку і законності в державі [232, С.227].

Специфічне призначення контрольного процесу як творчої, позитивної, організаційної діяльності вторинного, похідного характеру дозволяє вести мову про її відносну автономність, дає можливість відокремити її від інших функцій управління не тільки в загальнонауковому, але і в організаційному плані [128, С.4].

До ознак контрольного процесу, які відрізняють його від інших видів діяльності, доцільно віднести спонукальні обставини, до яких відносяться: об'єктивна потреба у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації нормативно-правових розпоряджень у поведінці, діяльності суб'єктів суспільних відносин, забезпеченні ефективності правового регулювання, відновленні стану законності і правопорядку у випадках їх порушення. Контрольний процес - це діяльність, яка характеризується різноманіттям суб'єктів, обсягом і змістом одержаних матеріально-правових результатів.

За методом правового регулювання контрольний процес об'єднує в собі деякі риси як дозвільно-розпорядницького, так і юрисдикційного засобів і спроможний виступати у формі регулятивних та охоронних правовідносин [117, С.118]. За завданнями і цільовим призначенням контрольний процес покликаний вирішувати широке коло питань:

а) встановлювати фактичне виконання поставленого владного рішення в діяльності підконтрольних суб'єктів;

б) надавати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну та юридичну оцінку;

в) приймати ефективні рішення щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадку виявлення неправомірної поведінки застосовувати відповідні правоохоронні засоби, приймати профілактичні заходи щодо попередження порушень;

г) вимагати оперативного, більш повного і якісного виконання прийнятого рішення та ін.

Аналізуючи особливості контрольного процесу, можна дійти висновку про автономність його як специфічної правової форми діяльності, що відокремилася у процесі поділу праці і спеціалізації в регулюванні суспільних відносин, спрямованої на досягнення особливих цілей, як засіб поєднання таких різновидів юридичного процесу, як правотворчість і правореалізація, виконання владно-нормативних розпоряджень. Тому, як уже зазначалося, в субординаційній структурі юридичного процесу контрольний процес стоїть після правотворчості і правозастосування та впливає на них своїм організуючим змістом.

Слід зазначити, що на сучасному етапі контрольний процес характеризується прагненням використовувати під час його здійснення досягнення науково-технічного прогресу.

Удосконалення роботи державного апарату свідчить про організуючу роль теорії і практики права в цьому процесі. Багато питань організації регулятивної діяльності потребують особливої уваги. До них відноситься необхідність загальнотеоретичних розробок насамперед проблем, пов'язаних з удосконаленням функцій контрольного процесу, впровадженням Автоматизованих Систем Управління (далі - АСУ), підготовкою і підвищенням кваліфікації управлінських кадрів: міністрів, начальників управлінь і т.д.; правового забезпечення організації діяльності державного апарату, яке входить до цієї функції як підфункція; правовою регламентацією використання інформації у процесі регулювання суспільних відносин; прогнозуванням; проектними, дослідницькими, експериментальними дослідженнями в галузі удосконалювання систем і методів діяльності державного апарату. Вивчення практики і тенденцій її розвитку дозволяє стверджувати, що формується спеціальна група функцій суб'єктів контрольного процесу, яка забезпечує вирішення цих проблем. До її складу входять такі функції:

- організація підконтрольної системи, тобто визначення складу установ, підприємств, організацій та інших об'єктів, які входять до відповідної галузі, вдосконалення, визначення і зміна структури галузі, підгалузей, організація і реорганізація нових об'єктів, запровадження їх у дію; організація режиму діяльності об'єктів;

- організація контролюючої системи. Охоплює процеси регулювання в системі галузі: створення нових органів регулювання; зміну внутрішньої структури раніше створених органів у галузевій системі; визначення і дотримання номенклатури посад кадрового апарату, органів та їх підрозділів, розробку класифікаторів функцій та їх використання для вдосконалення організації і діяльності органів держави;

- організація контрольного процесу в цілому. До складу цієї функції відносяться: розробка, узгодження, контроль, затвердження режиму роботи відповідного апарату, рахування і контроль за порядком використання робочого часу, порядком планування роботи всіх структурних підрозділів; планування роботи службовців; розробка і дотримання правил прийняття рішень; організація контролю за їх виконанням. Сюди також входить розробка, затвердження і дотримання правил роботи з інформацією, порядку діловодства, організаційно-технічне забезпечення роботи службовців; оцінка роботи службовців і підрозділів;

- забезпечення законності і державної дисципліни в діяльності відповідних органів;

- автоматизація контрольного процесу. Включає в себе діяльність з підготовки і вдосконалення державного апарату у зв'язку з упровадженням АСУ, а також забезпечення функціонування АСУ у відповідній галузі.

Цей перелік функцій не є остаточним. Питання організації контрольного процесу характеризуються динамічністю, вони виникають і видозмінюються у процесі його розвитку. Системна оцінка цих загальнотеоретичних проблем свідчить про те, що організація контрольного процесу стає однією з галузей політичного і соціально-економічного розвитку суспільства, комплексною соціальною метою.

Важливим моментом є прогностична оцінка і розвиток цієї групи функцій у тісній взаємодії зі станом і перспективами розвитку об'єктів контрольного процесу різних рівнів – фізичних осіб, посадових осіб, державних органів тощо.

Взаємозв'язок цих найважливіших тематичних, спеціалізованих напрямків викликає суттєві труднощі. Зважаючи на складності кожного з них, на перше місце виходять як внутрішньоматематичні і внутрішньоорганізаційні, так і теоретико-правові проблеми. Відповідно зростає значення розробки загальнодержавних актів щодо вдосконалення системи і процесів контролю. Цю діяльність у загальнодержавному масштабі, на нашу думку, доцільно координувати і регулювати з одного центру, але з обов'язковим урахуванням специфіки кожного елемента.

Існує кілька організаційних форм діяльності щодо вдосконалення функцій контрольного процесу. Найбільш розвинута - форма дослідницького типу: проблемами вдосконалення структури, функцій і процесів контролю займаються численні галузеві інститути. Причому в одній галузі часто функціонує кілька підгалузевих інститутів (при головних управліннях міністерств), і кожен з них робить значний внесок у теоретичне та практичне вирішення проблем організації контрольного процесу.

На жаль, менший розвиток одержали внутрішні, так звані, раціоналізуючі органи. Лабораторії окремих галузей поєднують дослідницьку й експериментальну роботу, але ця, друга, частина забезпечена слабше. Науково-дослідницькі інститути не несуть належної відповідальності за впровадження своїх розробок.

Вимагає значної уваги питання про форми вдосконалення роботи науково-дослідницьких та аналітичних підрозділів безпосередньо в контрольних органах. В апараті міністерств, наприклад, як правило, немає спеціальних функціональних підрозділів, які б займалися теоретичним аналізом стану організації і якості роботи в самому міністерстві й у галузі в цілому. Частково ці питання покладені на юридичні відділи. В оперативному плані вони вирішуються всім кадровим складом апарату контрольного підрозділу.

Окремі завдання виконують лабораторії галузевих науково-дослідних інститутів. Діяльність останніх часто пов'язана з потребами однієї конкретної підгалузі, що в результаті призводить до розпорошування сил. Мають місце випадки, коли однотипні питання в галузі розробляють інститути кількох управлінь без функціональної, спеціалізованої кооперації виконавців.

Враховуючи те, що акти органів контролю за визначеною вище групою функцій, як правило, носять обов'язковий характер, рішення по них оформлюються в суворо встановленій законом формі, в основному, наказом міністра.

Не випадково із загальної кількості нормативних актів велика частка припадає на функції першої групи. Це може бути підтверджено і порівнянням відсотків індивідуальних звернень до керівників підприємств, підрозділів міністерства та відсотків регулюючих форм вказівок (прийняти до уваги, врахувати), а також із кількістю організаційно-правових заходів, які, в основному, передбачають ініціативу виконавця в контрольному процесі.

Немає сумніву, що найбільша частина роботи по виконанню функцій контрольного процесу здійснюється шляхом нормотворчої діяльності; при цьому реалізуються розпорядницькі і регулюючі форми. Водночас тут широко використовуються й організаційні заходи.

За останні роки теоретичним проблемам контрольного процесу приділялася найпильніша увага. Здійснювалося і продовжує здійснюватися його реформування на основі концентрації і спрощення структури відомчого контролю відповідно до адміністративної реформи органів виконавчої влади; уточнення і визначення правового положення всіх ланок суб'єктів контрольного процесу у відомчій системі; на основі прийнятих нормативно-правових актів усіх рівнів значно поліпшена діяльність державних органів та їх структурних підрозділів у галузі контрольного процесу, вдосконалюються методи роботи органів планування; не рідко використовуються засоби економічного (матеріального) стимулювання в роботі апарату регулювання; одержав широкого розвитку різновид діяльності з використання електронно-обчислювальної техніки у сфері контрольного процесу, поступово робляться кроки у напрямку розробки уніфікованої системи організаційно-розпорядницької документації, яка буде використовуватися в контрольному процесі як за звичайними умовами, так і за умови роботи АСУ.

Усе це дозволяє зробити ряд узагальнень.

Процес реалізації інтенсивних методів розвитку суспільного життя при широкому використанні засобів електронно-обчислювальної техніки й автоматизації посилює значення загальнотеоретичних проблем контрольного процесу, а серед них і проблеми його функцій. Організація системи всіх різновидів контрольного процесу стає найважливішою сферою політики держави і діяльності всіх державних органів, а для самого апарату контрольного процесу - найважливішою функцією з організації системи і

підпроцесів у його діяльності.

Система контрольного процесу поряд з іншими сферами державної діяльності перетворюється в галузь наукового дослідження, прогнозу, планування і проектування. В діяльність системи суб'єктів контрольного процесу повинні більш ґрунтовно впроваджуватися як теоретичні наукові методи, так і методи програмно-цільового контролю, моделювання і науково обґрунтованого розрахунку, засоби автоматизації. Причому розробку і впровадження АСУ варто розглядати як один із методів удосконалення регулятивно-контрольної діяльності і регламентувати в комплексі з усіма іншими заходами у сфері контрольного процесу [119, С.23; 232, С.24].

Упровадження наукових і технічних методів у діяльність апарату контролю вимагає забезпечення єдиних принципів, єдиної методології в удосконаленні контрольного процесу в усіх підсистемах і на всіх рівнях цієї соціальної системи. Це, у свою чергу, ставить ряд питань теоретико-правового і організаційно-правового характеру.

До них відносяться:

а) комплексна підготовка апарату контрольного процесу до функціонування в умовах впровадження АСУ; уточнення функцій, правомочностей, відповідальності державних органів, їх підрозділів, службовців; забезпечення функціональної певності, спадкоємності, сумісності всіх органів системи контролю;

б) подальше теоретичне і практичне вдосконалення функцій, структури і методів контрольного процесу на базі впровадження науково-технічних досягнень з метою більш ефективного і динамічного розвитку та становлення демократії;

в) забезпечення інформаційної і технічної відповідності АСУ різноманітних видів і рівнів, у сукупності складових загальнодержавної системи опрацювання даних для контрольного процесу, що спрямований на державу і соціально-культурні процеси в суспільстві;

г) підвищення економічності використання обчислювальної техніки та відповідних автоматизованих даних у загальнодержавних, міжгалузевих, міжвідомчих і галузевих системах контрольного процесу, що безпосередньо пов'язане з удосконаленням контролю взагалі.

Високий рівень свідомості і культури суб'єктів та об'єктів контрольного процесу визначає можливість об'єднання фахових непрофесійних форм участі в контролі поряд з відповідними органами та їх структурними підрозділами громадських об'єднань, різних суспільних організацій. Але в такому випадку їх правове положення в цій сфері повинно бути чітко визначено.

Зростання кількості службовців у системі контрольного процесу за рахунок науково-дослідницьких, проектних організацій у сфері організації

систем і процесів контролю, штатів обчислювальних центрів й автоматизованих банків даних повинен оцінюватися з урахуванням кінцевої ефективності юридичного процесу за допомогою інтенсивних методів контрольного процесу відповідності діяльності зазначених органів поставленим загальнодержавним цілям.

Підвищення ролі контрольного процесу в усіх сферах суспільного життя за умов побудови демократичної держави зумовлює виникнення необхідності теоретичної розробки питання про комплексне законодавче закріплення шляхів організаційного забезпечення вдосконалення структури і методів діяльності відповідних суб'єктів, порядку встановлення і зміни їх правового статусу й організації державної служби.

Однією з головних загальнотеоретичних проблем контрольного процесу, на нашу думку, є нормування, аналіз та планування їх діяльності. Саме цей бік контрольної діяльності безпосередньо впливає на вдосконалення стану контакту об'єкта із суб'єктом такого різновиду юридичного процесу та формування економічного стимулювання, створює матеріальні цілі, які забезпечують відповідне виконання поставлених рішень. Об'єднання цих функцій галузевих органів у державній політиці дозволяє скласти комплексне уявлення про види планової діяльності суб'єктів контрольної-процесуальної діяльності.

Функція планування забезпечує системний розвиток контрольного процесу, тому що весь юридичний процес можна розглядати як послідовний – такий, що характеризується переходом від інших стадій до планування; як постановку цілі - від створення плану до його реалізації й аналіз виконання, як по відношенню до забезпечення його шляхом розробки і впровадження єдиних вимог до об'єкта і стосовно суб'єкта контролю, включаючи розрахунки, облік, аналіз й оцінку їх діяльності.

Таке змішування понять функції планування діяльності об'єкта та інших видів його діяльності науково обґрунтоване з економічної точки зору. Об'єкт контрольного процесу, з плануванням як етапом діяльності всіх підрозділів контрольного циклу, в процесі його організації створювати все ж небажано.

Суб'єкт контрольного процесу умовно має два завдання: перше - забезпечити виконання плану й організувати діяльність об'єкта та друге - забезпечити планомірність роботи цих органів, розвиток своєї власної контрольної діяльності.

Діяльність органів контрольного процесу щодо планування розвитку відомчої діяльності, функції діяльності об'єктів контролю створює самостійний порядок організації його роботи. Функції прогнозування і планування систематизовані не за предметом регулювання, а є нерівнозначними за змістом.

У функціях концентрується владно-організуючий вплив суб'єкта (органу чи посадової особи) на об'єкт контрольного процесу. Цей вплив, за своєю суттю, є організацією принципу „влада – підпорядкованість”, чи, більш конкретно, „розпорядження – виконання” у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю. Ці відносини одержали назву контрольного-процесуальних і визнані відносно самостійним, специфічним видом соціальних відносин, які існують у суспільстві.

Функції контрольного процесу реалізуються через державно-управлінські відносини, тобто за допомогою взаємодії суб'єкта контрольного процесу, який має переважно розпорядницькі суб'єктивні права, та його об'єкта, який має переважно виконавчі юридичні обов'язки. З іншого боку, правильним є і таке твердження: контрольного-процесуальні відносини завжди складаються у процесі реалізації функцій такого виду діяльності [71, С.30]. Взаємну опосередкованість з контрольного-процесуальними відносинами можна вважати наступною теоретичною посилкою визначення понять функцій.

Загальний зміст контрольного процесу складається, як відомо, з того, щоб шляхом владно-організуючого впливу сприяти оптимальному досягненню цілей, які стоять перед тією чи іншою соціальною системою. Слід зазначити, що у поставлених цілях повинні бути сконцентровані відповідні об'єктивним закономірностям і тенденціям розвитку такої системи свідомі інтереси та вольові спрямування об'єкта, які передбачають зближення, консолідацію множини окремих „волевиявлень”, уникнення антагонізмів при їх зіткненнях. Для цього передусім необхідно певним чином організувати об'єкт, тобто сформувати його в організаційному плані.

Об'єкт контрольного процесу повинен виступати у відповідній організаційній формі у вигляді організаційно оформленого механізму. В цьому випадку Г.В. Атаманчук, на нашу думку, влучно зазначає, що суб'єкт контрольного процесу взаємодіє не просто з об'єктом, а „...головним чином з його організаційними проявами, з об'єктом, який має відповідну форму” [72, С.354].

Можна стверджувати, що організаційне впорядкування державного органу з моменту конструювання в ролі підконтрольного суб'єкта, постійна підтримка та вдосконалення організаційних форм у процесі подальшої діяльності є його головною потребою. До цього слід додати, що аналогічну потребу повною мірою відчуває будь-який орган - суб'єкт контрольного процесу, оскільки він також становить складний механізм, який здійснює один з напрямків суспільної, а саме контрольної діяльності.

У цьому випадку державний орган виступає об'єктом контрольного процесу по відношенню до вищого органу чи до своєї керуючої ланки.

Функції контрольного процесу є окремими складовими змісту контрольної діяльності, які спрямовані на забезпечення відповідних потреб, а також:

- є частинами змісту контрольного процесу, що мають відносну самостійність та однорідність;

- безпосередньо представляє владно-організуочу сутність контрольного процесу;

- реалізуються в адекватній взаємодії суб'єктів і об'єктів контрольного процесу (тобто у відповідному вигляді правових відносин);

- спрямованні на забезпечення життєвих потреб об'єкта контрольного процесу.

Отже, теоретичне поняття функції контрольного процесу в структурі юридичного процесу, на нашу думку, може бути таким: це відносно самостійні й однорідні частини змісту контрольного процесу, в яких виражено владно-організуочий вплив його суб'єкта, спрямований на забезпечення життєвих потреб відповідного об'єкта, який взаємодіє з ним і є адекватний йому.

Знаючи головні потреби будь-якого об'єкта контрольного процесу і взявши за критерій характер відповідних цим потребам цілей (завдань), можна виділити деякі найбільш загальні функції контрольного процесу. Вони повинні, як мінімум, не дублюватися і не взаємопоглинатися, а органічно доповнювати одна одну, створюючи єдиний зміст контрольного-процесуальної діяльності. В ньому кожна окрема функція має своє специфічне призначення, будучи відносно самостійною його частиною. Найбільш загальними функціями цього різновиду юридичного процесу правомірно, на наш погляд, вважати такі:

1. Забезпечення належної організаційної оформленості об'єкта контрольного впливу.
2. Забезпечення об'єкта орієнтуючою інформацією.
3. Забезпечення постійної узгодженості в діяльності об'єкта контрольного процесу.

Зазначенні функції відповідають найбільш загальним цілям контрольного-процесуального суб'єкта. Останні, як уже зазначалося, становлять блоки.

Відповідно, залежно від характеру завдань, можлива подальша градація функцій контрольного процесу. У зв'язку з цим у літературі підкреслюється, що ці функції, по-перше, ілюструють специфічність контрольної діяльності і, по-друге, є продуктом розгалуження діяльності у сфері контрольного процесу [189, С.15].

У наукових працях, присвячених проблемам структури юридичного процесу, традиційно вказуються ще такі функції контрольного процесу, як прогнозування, планування, підбір та розстановка кадрів, фінансування, координація, корегування та ін. [110, С.52].

Таким чином, загальнотеоретичне визначення діяльності суб'єкта (органу чи особи) щодо організації і розвитку підлеглого державного органу з метою досягнення соціально позитивного результату можна назвати функціями контрольного процесу взагалі.

Діяльність суб'єкта у часі - від появи ідеї, мети його діяльності до її реалізації у сфері об'єкта - окреслюється етапами, стадіями контрольного циклу, стадіями реалізації кожної його функції.

Перелік стадій процесу контролю може розширюватися, звужуватися, термінологічно варіюватися, але у своїй основі він не змінний і пов'язаний з визначенням цілей, збором, аналізом і використанням інформації, прийняттям рішення або рішень, мобілізацією ресурсів, які забезпечують їх виконання, організаційно-масовою та інструктивно-методичною роботою, контролем за виконанням і аналізом ефекту впливу на об'єкт для визначення необхідних дій у наступному циклі взаємодії із суб'єктом.

Вивчення та аналіз нормативного матеріалу, практики роботи суб'єктів контрольного процесу, синтез наведених точок зору дозволяють визначити критерії для визначення функцій конкретного органу державного апарату, в сфері його контрольних повноважень.

Уже із загального визначення функцій контрольного процесу видно: для того, щоб дія була регулятивною, необхідні, по-перше, два соціально організованих та співпідлеглих центри – суб'єкт та об'єкт у системі державного організму; по-друге, соціально виважена мета їх діяльності; по-третє, досягнення бажаного результату. Ці теоретичні ознаки функції взагалі можуть набувати реальності та практичного значення тільки за умов конкретизації суб'єкта, в нашому випадку - суб'єкта контрольного процесу. Зазначення того, що орган є складовою частиною державного механізму, показує, в яку підсистему він входить; такі категорії, як масштаб діяльності і компетенція, визначають, в якій галузі діє орган, які об'єкти йому підлеглі, на що і якою мірою він впливає і за допомогою яких методів.

Таким чином, характеристика суб'єкта контрольного процесу вказує на досить важливі елементи його діяльності. Вона присутня або у статусі органу, або у нормативно-правових актах, що регламентують його діяльність, якщо мова йде про службовця.

Першим, визначним критерієм характеристики системи контрольного процесу є його об'єкт, діяльність якого регулюється, у зв'язку з ним виникає контрольний процес. Контроль також ураховує закономірності розвитку об'єкта. Отже, не кожна діяльність контрольних органів є контрольною функцією, а лише та, яка викликана об'єктом, спрямована на об'єкт чи здійснюється в інтересах об'єкта [229, С.122].

Однак у контрольному процесі об'єкт не тільки підпорядковується, він розраховує на керуючий апарат, „вимагає” від нього відповідної поведінки не

менше ніж вищий орган контрольно-процесуальної системи. Це визначає безперервний інформаційний контакт суб'єкта та об'єкта контрольного процесу. Під час взаємодії сфер суспільного життя виникає загальний орієнтир їх діяльності - мета, що інтегровано виражає загальнодержавний інтерес, та інтерес конкретної одиниці державного апарату.

Другим критерієм виступає суб'єкт контрольного процесу, який сприяє реалізації можливостей відповідного об'єкта та вводить його до більш складної системи відносин - галузі. Введення меншої системи до більшої і встановлення її контактів, зв'язків корегує загальну мету з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів. У результаті діяльність суб'єкта контрольного процесу - не просто сума дій, а їх цілеспрямована система, узгоджена з інтересами суспільства і можливостями, закономірностями діяльності об'єкта.

Третій критерій охоплює поняття змісту діяльності суб'єкта, який визначається з урахуванням специфіки контролюваної системи і призначення самого суб'єкта. Орган галузевого контролю може забезпечити такі функції, які не можуть забезпечити органи спеціального контрольного призначення [122, С.12].

Четвертий критерій відображає результат реалізації контрольних функцій (повноважень). Орган функціонує не сам по собі, він повинен одержати результат - викликати, забезпечити відповідний стан об'єкта, привести його до поставленої мети. Відповідно, функція контролю не просто процесуальна вольова дія, а активний, цілеспрямований вплив. Це останнє визначення передбачає не тільки право суб'єкта впливати на об'єкт, а й обов'язок організувати досягнення накресленого позитивного результату.

Кожний державний орган, до компетенції якого входять контрольні повноваження, реалізує владу держави через відповідні організаційні дії, які мають юридичну силу й авторитет держави; діє в межах своєї компетенції і формах, встановлених законом. Виходячи з цього, п'ятий критерій вказує на організаційно-правову форму дій суб'єкта контрольного процесу.

Враховуючи викладене вище, можна визначити функції контрольного процесу як *комплекс взаємопов'язаних і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів суб'єкта контрольного процесу, його структурних підрозділів, посадових осіб, які забезпечують відповідні об'єкти контрольного процесу політичною, економічною, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, кадровими та іншими ресурсами для досягнення цілей контрольного процесу.*

Це визначення не претендує на досконалість, але, на нашу думку, відображає досить суттєві моменти в загальнотеоретичному осмисленні головних функцій контрольного процесу.

РОЗДІЛ II

СКЛАД ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

2.1. Стан контрольного процесу в органах внутрішніх справ України, його види, методи та форми.

Серед правоохоронних органів України одне з центральних місць посідають органи внутрішніх справ (ОВС). Особливе правове становище ОВС в системі правоохоронних органів зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції при здійсненні правоохоронних та організаційних функцій, а також тим, що на них покладається основний обсяг діяльності по боротьбі зі злочинністю та роботі з профілактики й запобігання широкого кола злочинів з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної і незалежної України. Крім того, ОВС найчисленніші серед інших правоохоронних органів України.

Вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на правоохоронній функції органів внутрішніх справ України. Зумовлено це тим, що, по-перше, система цих органів нараховує найбільшу кількість працівників, а, по-друге, діяльність співробітників ОВС найчастіше безпосередньо торкається суспільного життя суб'єктів правопорушень та об'єктів протиправних посягань. Відомо, що діяльність органів внутрішніх справ для населення є одним з основних критеріїв та показників стану законності в державі. І нарешті, органи внутрішніх справ являють собою особливий рівень суб'єктів контрольного процесу.

На жаль, слід констатувати, що стан діяльності органів внутрішніх справ України не відповідає вимогам сьогодення, а також її правова основа

дещо застаріла, незважаючи на прийняття нових законів, а ефективність контрольного процесу в органах внутрішніх справ України за дотриманням законності та дисципліни залежить, у першу чергу, від належного законодавчого оформлення їх правоохоронної діяльності.

Правовою основою діяльності ОВС України є Конституція, Закони України „Про міліцію”, „Про оперативно-розшукову діяльність”, „Про внутрішні війська МВС України”, „Про дорожній рух”, Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси України, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому законом порядку, що визначають компетенцію, порядок організації та основні напрямки діяльності, права та обов'язки ОВС під час виконання покладених на них завдань.

Відповідно до останнього проекту Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, зі змінами та доповненнями, запропонованими Міністерством юстиції України, передбачається, що за мужність, старанність, відвагу і відмінну службу під час виконання службових обов'язків до осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ можуть бути застосовані заохочення.

З іншого боку, за порушення працівниками ОВС норм і правил, встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, Присягою працівників ОВС, статутами, нормативними актами МВС України, до них можуть бути застосовані відповідні види стягнень.

На органи внутрішніх справ України покладено виконання таких завдань, які вимагають загальнотеоретичного дослідження і які необхідно характеризувати як форми контрольно-процесуальних повноважень:

- забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки;
- розкриття та розслідування злочинів, здійснення розшуку злочинців;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- охорона прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій від протиправних посягань незалежно від форм власності;
- вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів та інших правопорушень;
- забезпечення суворого дотримання законності під час здійснення діяльності підрозділів та посадових осіб ОВС. Функції ОВС визначаються завданнями, які вони покликані виконувати [9].

Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює контрольно-процесуальну діяльність за такими основними напрямками:

- забезпечує реалізацію державної політики щодо боротьби зі злочинністю;

- визначає основні напрямки діяльності підпорядкованих органів, підрозділів й установ та ефективні засоби і методи виконання покладених на них завдань;

- організовує роботу органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку із запобігання та припинення адміністративних правопорушень і забезпечення провадження у справах про них, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;

- організовує здійснення органами внутрішніх справ профілактичних та оперативно-розшукових заходів щодо запобігання, виявлення, припинення і розкриття злочинів, провадження дізнання і попереднього слідства у справах про злочини, розслідування яких законом покладено на органи внутрішніх справ;

- у передбачених законодавством України випадках здійснює спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників суду, органів прокуратури, внутрішніх справ, митних органів, органів державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби і т.д., близьких родичів цих працівників, а також здійснюють відповідні заходи для забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві;

- безпосередньо виконує діяльність з виявлення, розкриття і розслідування злочинів, що мають міжрегіональний і міжнародний характер, здійснює боротьбу з організованою злочинністю та наркобізнесом і злочинами у сфері економіки;

- забезпечує профілактику правопорушень, вносить до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, організовує проведення серед населення роз'яснювальної роботи з питань охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю;

- бере участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, у розробках на їх основі державних програм боротьби зі злочинністю й охорони правопорядку [44].

Зазначені завдання характеризують ОВС як суб'єкт позавідомчого контрольного процесу. У виконанні покладених на нього обов'язків посадові особи цих органів керуються тільки законодавством України, діють у його межах і підпорядковуються безпосередньому і прямому начальнику. Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, у передбачених законом випадках, не має права втручатися в законну діяльність працівника міліції і ніхто не має права покласти на працівника міліції виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством [2]. Утручання в діяльність ОВС тягне відповідальність за чинним законодавством.

Порядок дотримання службової дисципліни, заходи заохочення та стягнення, які можуть бути застосовані до працівника органів внутрішніх справ унаслідок здійснення внутрішньовідомчого контрольного процесу, визначаються Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України [

55].

Суб'єктами контрольного процесу, в якому ОВС виступають в ролі об'єкта, є: Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції - органи місцевого самоврядування, які, здійснюючи контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, не втручаються в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність [19; 23; 33].

Отже, органи внутрішніх справ України є повноправними учасниками контрольного процесу з притаманними їм як суб'єкту та об'єкту цього виду юридичного процесу, повноваженнями та обов'язками.

Нагляд за дотриманням законності в діяльності ОВС здійснюють Генеральний прокурор України і підлеглі йому прокурори.

Виходячи з цільового призначення контрольного процесу відповідних підрозділів та посадових осіб органів внутрішніх справ України, вимог, висунутих до контрольного процесу, можна констатувати, що основними його завданнями в діяльності ОВС є:

- забезпечення неухильного дотримання законності і дисципліни в діяльності підконтрольних органів шляхом перевірки фактичної реалізації норм Конституції України, вимог чинного законодавства, указів і розпоряджень Президента України, урядових і відомчих нормативних актів;

- забезпечення своєчасності та якості виконання організаційно-правових рішень, підвищення виконавчої дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом виявлення відповідності змісту, форм і методів, результатів діяльності підрозділів, які перевіряються заданим режимам роботи;

- підвищення загального рівня організаторської і службової діяльності апаратів контрольного процесу, вдосконалення стилю і методів цього виду діяльності, форм і методів роботи керівників органів, що перевіряються, впровадження наукової організації контрольної діяльності, новітніх технічних винаходів, виявлення передового досвіду, наукових досягнень і впровадження їх у практичну діяльність;

- сприяння ефективному добору, розстановці, вихованню та підготовці кадрів;

- надання практичної допомоги підпорядкованим апаратам і окремим посадовим особам в усуненні недоліків, що були виявлені в їх діяльності [9].

З метою вирішення завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ, необхідно чітко розмежовувати суб'єктів контрольного процесу, їх взаємовідносин, визначення видів контрольного процесу, порядок організації і здійснення, виконання розпоряджень контролюючих служб, відповідальність у випадку їх невиконання тощо.

Слід зазначити, що в системі ОВС мають місце як внутрішньовідомчий, так і зовнішній контрольний процес у поділі його на різновиди.

Аналіз практики відомчого контрольного процесу, що здійснюється відповідними підрозділами ОВС, дозволяє виділити такі його основні підвиди:

- попереджувальний (превентивний) контроль;
- поточний контроль;
- наступний контроль [128, С.12-15].

Попереджувальний контроль здійснюється у процесі підготовки рішень з метою попередження можливих негативних наслідків (планів роботи органів внутрішніх справ і його служб, окремих рішень із питань оперативно-службової діяльності, наказів, розпоряджень і вказівок з питань контрольного процесу й удосконалювання стилю роботи), а також виявлення умов, що перешкоджають виконанню.

На думку автора, попереджувальний відомчий контроль переслідує, перш за все, цілі забезпечення обґрунтованості організаційних рішень керівників органу внутрішніх справ, чіткості й оперативності доведення прийнятих рішень до виконавців, відповідності ділових і фахових якостей виконавців сформульованим у рішеннях завданням, реальності вирішення поставлених завдань із позицій кадрових і матеріально-технічних ресурсів.

Зауважимо, що на практиці нерідко виникає ситуація, коли органи внутрішніх справ під час одержання від суб'єкта вищого рівня рішення у вигляді плану, не можуть забезпечити його реалізацію через відсутність відповідних ресурсів та інших об'єктивних умов. Уважається, що подібні недоліки повинні виявлятися на ранній стадії (у процесі підготовки рішення, на початку його виконання), щоб можна було своєчасно внести відповідні корективи або здійснити посилення діяльності виконавця [142, С.130].

Поточний відомчий контроль здійснюється у процесі організації виконання і реалізації організаційного рішення. Він складається з дослідження фактичних результатів, отриманих у процесі виконання розпоряджень суб'єкта контрольного процесу, дозволяє вносити необхідне коригування в рішення, не порушуючи при цьому режиму роботи, усувати недоліки в ході здійснення практичної діяльності служб і підрозділів, а також конкретних виконавців.

Такий підвид контрольного процесу в основному носить оціночно-аналітичний характер, тому що фіксація досягнутого не самоціль, а лише засіб пошуку шляхів усунення недоліків, недоглядів, прорахунків і закріплення успіху в діяльності органів внутрішніх справ.

Наступний відомчий контроль здійснюється після закінчення виконання рішень і виражається в перевірці результатів виконання намічених заходів, виявленні кола проблем, які виникають при виконанні поставлених завдань з метою усунення можливих перешкод для їх виконання в майбутньому.

Цільова спрямованість відомчого контролю полягає в тому, що в ході його проведення виявляються результати впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог організаційних рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання, їх причини. Визначаються шляхи подолання наявних хиб для ефективного функціонування всієї системи.

У діяльності органів внутрішніх справ ця мета досягається за допомогою застосування спеціальних форм і методів контрольного процесу.

Форми і методи контрольного процесу, який здійснюється відповідними підрозділами органів внутрішніх справ, різноманітні. Причому їх застосування залежить від цілей і завдань відомчого контролю, умов його проведення і специфіки об'єктів контрольного процесу. Оскільки в теорії організації діяльності таких органів не вироблено достатньо точних підстав розмежування названих понять, у літературі ті самі явища нерідко відносять і до його форм, і до методів [117, С.149; 162, С.22]. З цього приводу розглянемо суть самого питання.

Так, у широкому розумінні, під методом звичайно розуміються прийоми і засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкти контрольного процесу з метою практичного здійснення завдань, поставлених перед суб'єктом контролю [215, С.85]. Поняття „метод” означає шлях, підхід, засіб, дію, процес, прийом, процедуру, правило, техніку.

Зауважимо, що методи контрольного процесу нерозривно пов'язані з його цілями і принципами і виступають у ролі засобів їх реалізації. Вони носять виборчий характер, тобто їх можна обирати, замінювати один іншим з погляду найбільшої ефективності. В теорії контрольного процесу метод означає не діяльність, а засіб його здійснення. Отже, метод контрольного процесу відповідає на питання - як, яким засобом реалізуються завдання організаційної діяльності.

Ю.М.Козлов зробив спробу розділити методи діяльності апарату контрольного процесу на ряд великих груп: методи впливу на об'єкти контролю; методи роботи самих суб'єктів контролю; методи розробки і прийняття організаційних рішень та контролю за їх виконанням [137, С.67].

Оскільки мова йде про внутрішньовідомчий контрольний процес в органах МВС, відразу ж обумовимо, що в цьому контексті зміст контролю охоплює всі перераховані групи методів.

На нашу думку, контрольний процес, по-перше, є найважливішим методом впливу на підлеглі об'єкти; по-друге, це необхідний елемент діяльності будь-якого організаційного апарату, він виступає в ролі методу роботи цих органів; по-третє, щоб контролювати, необхідно володіти інформацією про роботу контрольованої структури; по-четверте, реалізація контрольної функції пов'язана з необхідністю застосування специфічних методів контрольного процесу.

Таким чином, метод контрольного процесу характеризує засіб практичного здійснення контрольної функції. Форми ж контрольного процесу в ОВС являють собою різноманітні зовнішні сторони його прояву. Співвідношення цих понять полягає в тому, що систематичне застосування визначеної форми діяльності породжує метод [84, С.24]. При цьому метод виражає зміст діяльності, а форма є засобом вираження змісту.

Розділяємо точку зору В.Д. Малкова, який розглядає форми контрольного процесу як організаційні методи і підрозділяє всі методи контролю на дві великі групи:

- 1) перша - методи організації і здійснення контрольного процесу;
- 2) друга - методи збору й опрацювання інформації про хід усіх процесів у діяльності об'єкта [158, С.73].

Аналогічний погляд на співвідношення форм і методів знаходимо у Г.Х. Попова, який зазначає, що „...вважається правильним тлумачення організаційних методів контрольного процесу як організаційної форми контрольного-правових впливів...” [197, С.34].

Найбільш важливою з теоретико-практичних проблем сучасної системи контролю є проблема підвищення оперативності збору й опрацювання інформації, швидкість оцінки обстановки посадовими особами. Тому велике значення надається механізації й автоматизації процесів інформаційно-аналітичної роботи [231, С.20]. Залежно від складності інформаційної системи застосовуються різноманітні технічні засоби: інформаційні системи, де весь цикл перетворення інформації проводиться людиною, яка застосовує на окремих етапах її опрацювання найпростіші засоби механізації; змішані системи, де людина обробляє інформацію за допомогою механізованих і автоматизованих приладів; автоматизовані інформаційні системи, де весь цикл перетворення інформації автоматизований.

Ці системи забезпечують автоматичний контроль, а іноді здійснюють і найпростіші команди керівництва. Існують також інформаційні системи, які забезпечують постійний автоматичний контроль та організацію діяльності.

Слід зазначити, що добре налагоджена інформаційно-аналітична робота - неодмінна умова правильної організації діяльності органів внутрішніх справ. Тільки за її допомогою можна оптимально розставити і використати сили і засоби ОВС з метою попередження і припинення правопорушень,

прогнозувати зміни в оперативній обстановці, точно визначати, як і в якому напрямку вона буде розвиватися.

Систематичність контрольної інформації, її повнота, своєчасне опрацювання і науковий аналіз значно підвищують оперативну інформованість, а звідси й ефективність службової діяльності органів внутрішніх справ і контролю за нею.

Однак організація інформаційної системи в органах внутрішніх справ, на нашу думку, має ряд недоліків. У ній спостерігається невідповідність, дублювання даних і надмірність зведень. Надані повідомлення не формалізовані, що призводить до перенавантаження каналів зв'язку і значної витрати часу.

Найважливішим недоліком є непристосованість звітної і робочої документації для автоматичного опрацювання.

Інформація досить неоднорідна за змістом і термінами виконання [222, С.38].

В останні роки в органах внутрішніх справ здійснюється велика робота з поліпшення інформаційно-аналітичної діяльності. Особлива в цьому заслуга штабних підрозділів. Ними визначені основні джерела і розроблений перелік видів інформації, яка повинна накопичуватися на кожному етапі контрольного процесу, розроблені також переліки аналітичних документів, їх форма і структура. Все це сприяє збільшенню обсягу і підвищенню якості інформації, проведенню глибоких науково обґрунтованих аналізів, підготовці змістовних, об'єктивних інформаційних документів.

Головний штаб МВС України планує, контролює і координує інформаційно-аналітичну роботу в органах внутрішніх справ, визначає напрямки їх діяльності та найбільш актуальні проблеми, які потребують комплексного дослідження з притягненням сил галузевих служб, забезпечує їх розробку, здійснює підготовку методичних документів щодо організації інформаційно-аналітичної роботи та інших напрямків контрольної діяльності.

Донедавна в органах внутрішніх справ теоретико-аналітичній роботі не приділялося достатньої уваги. Аналіз обмежувався описом положення справ і не давав конкретних висновків про ефективність використання сил і засобів, не дозволяв розробити науково обґрунтовані пропозиції з поліпшення діяльності, прогнозувати перспективи їх розвитку.

Стан якісно змінився зі створенням штабних підрозділів, на які покладено забезпечення комплексного аналізу оперативної обстановки, методичне контролювання аналітичної роботи [36]. Створені форми уніфікованих аналітичних довідок. У МВС України накопичений позитивний досвід використання добової та декадної інформації і результатів роботи органів внутрішніх справ для оперативного аналізу обстановки, що склалася в державі. На підставі повідомлень, які надходять з УМВС, оперативним відділом штабу щодня, за встановленою формою, складається оперативне зведення, яке до 9 години ранку доповідається керівникам Міністерства.

Аналітична робота може мати різний масштаб і обсяг. За масштабом аналіз може проводитися в цілому по країні, а також у межах області, району, міста, підприємства тощо; за обсягом - охоплювати результати діяльності МВС, УМВС, міськрайвідділу в цілому, діяльність окремих служб або окремої проблеми комплексного характеру.

Періодичність аналізу залежить від рівня, на якому він здійснюється. В МВС та УМВС проводяться річні, піврічні і кварталні аналізи, а в міськрайорганах переважають повсякденні, декадні та місячні аналізи.

Методи аналізу залежать від його спрямованості та обсягу. Для аналізу оперативної обстановки, рівня злочинності сьогодні широко застосовуються соціологічні і кримінологічні методи, порівняльний метод дослідження, метод моделювання. З метою оперативного відображення й аналізу рівня, структури і поширеності злочинів, оцінки діяльності органів внутрішніх справ у штабах і чергових частинах широко використовуються спеціальні кримінологічні карти і плани.

Другу стадію контрольного процесу у цій системі складає прийняття контрольного рішення, під яким розуміється акт (письмовий або усний) суб'єкта контрольного процесу, де перед об'єктами контролю ставляться відповідні завдання, вказуються засоби і терміни їх виконання. Рішення має бути оперативним і конкретним. Воно приймається, як правило, самим суб'єктом контрольного процесу на основі принципу єдиноначальності. Проте прийняття найбільш принципових рішень повинно пройти колегіальне обговорення.

Найважливішою формою контрольного рішення є акти контролю (накази, інструкції та ін.), які носять загальнообов'язковий правовий характер. Оперативні питання контрольного процесу часто вирішуються усними розпорядженнями керівників, які даються виконавцям при особистому спілкуванні або за допомогою засобів зв'язку. В органах МВС, де керівництво здійснюється на основі принципу єдиноначальності, акти контрольного процесу видаються тільки їх начальниками. Але заступники, відповідно до розподілу обов'язків, відповідають за конкретну ділянку роботи і з питань, які відносяться до їх функціональних обов'язків, а також самостійно приймають відповідні рішення. Вища посадова особа відповідного органу, яка здійснює контрольний процес за всім обсягом діяльності, може відмінити чи змінювати рішення своїх заступників і керівників галузевих функціональних служб. У деяких випадках правом обов'язкових до виконання розпоряджень і перевірки виконання рішень, під час відсутності начальника або його заступників, користуються чергові по органу внутрішніх справ. У такому разі вказівки чергового про виїзд на місце події обов'язкові для оперативного складу.

Своєчасне і якісне організаційне рішення має величезне значення в організації контрольного процесу, але занадто велика кількість рішень може завдати і шкоди [105, С.41].

Тим часом в органах внутрішніх справ України проводиться велика робота щодо наведення належного порядку у виданні нормативних документів, які стосуються організації та перевірки діяльності зазначених органів. Це викликано тим, що в останні роки на виконання в органах внутрішніх справ України знаходилося близько 150 наказів і вказівок, виданих на місцях, щорічно [59]. Значна їх частина дублює накази і розпорядження МВС України, хоча в цьому немає ніякої необхідності.

Сьогодні МВС України вживає заходи щодо скорочення масиву нормативних документів, розробки узагальнених документів настановного, довгострокового характеру. За останні роки виявлено і скасовано біля двох з половиною тисяч наказів і вказівок [59].

Видані важливі правові документи, які комплексно регламентують цілі та напрямки оперативно-службової діяльності. У справі підвищення якості організаційно-правової документації в органах внутрішніх справ велику роль, як уже зазначалося, відіграють штабні підрозділи. У складі Штабу МВС України функціонує нормативно-статутний відділ, який здійснює поточне і перспективне планування правотворчої діяльності, координацію роботи галузевих служб щодо розробки нормативних актів, а також контрольний процес за якістю нормотворчої діяльності.

Найважливішими організаційними актами в діяльності органів внутрішніх справ України стали рішення колегій, плани робіт, які щорічно видаються МВС України, тощо. В них підводяться основні результати роботи за рік, ставляться завдання по лініях служб. Ці документи узагальнюють передовий досвід роботи і зобов'язують усі органи впроваджувати його в практичну діяльність.

Усі галузеві служби почали видавати інформаційні бюлетені, в яких зосереджується основна поточна інформація і методичні матеріали щодо підвищення ефективності їх діяльності. Їх видання дозволяє скоротити кількість документів наказового характеру, які йдуть до підпорядкованих органів.

З метою забезпечення якості й оперативності організаційних рішень розширюється практика розробки типових рекомендацій для ситуацій, які повторюються. Наприклад, чергові служби органів внутрішніх справ мають планшети, уніфіковані плани заходів, інструкції про дії, наприклад, в особливих умовах. Типові вказівки окремим службам і виконавцям записуються на магнітну стрічку й у відповідних випадках автоматично передаються по засобами зв'язку.

За сучасних умов розвитку держави, в діяльності її органів поставлено завдання забезпечити такий стан, коли органи внутрішніх справ та їх галузеві служби у своїй діяльності будуть керуватися чотирма основними нормативними актами:

- положенням про орган або галузеву службу;
- інструкцією щодо організації роботи;
- рішенням колегії МВС на поточний рік;

- планом роботи органу або служби.

На нашу думку, плани є найважливішими організаційними рішеннями. Це основа організації, серцевина контрольного процесу.

За останній час штабними підрозділами пророблена велика робота сфері вдосконалення планування. Розроблено методичні рекомендації щодо упорядкування всіх видів планів (у тому числі і особистих планів роботи), рекомендовані схеми-структури планів. Планування здійснюється за конкретними напрямками, що дозволило більш ефективно і диференційовано використовувати сили і засоби на вирішальних ділянках. Упроваджено перспективне планування на базі кримінологічних прогнозів.

Поточні плани роботи органів внутрішніх справ України складаються щорічно, а галузеві служби і підрозділи мають також квартальні плани. В необхідних випадках розробляються плани заходів щодо реалізації рішень уряду, наказів міністра, рішень колегій, а також плани разових заходів (щодо посилення охорони суспільного порядку у святкові дні, ліквідації наслідків стихійних лих та ін.).

Важливо, щоб план роботи був затверджений до початку планованого періоду.

Терміни впорядкування, розгляду і затвердження планів варіюються відповідно до органів, для яких ці плани розробляються: чим орган нижчого рівня, тим на менший термін складається план його роботи. Наприклад, МВС України повинно підготувати і затвердити план роботи на майбутній рік не пізніше закінчення попереднього звітнього періоду.

Аналогічна ситуація має місце і з органами нижчого підпорядкування, з тією лише різницею, що терміни підготовки і затвердження планів робіт складає підзвітний період відповідний цьому органу. До початку планованого періоду на колегії МВС України приймається рішення про основні завдання органів внутрішніх справ на майбутній рік.

Організація виконання рішень охоплює такі основні питання:

- доведення їх до виконавців;
- інструктаж виконавців про найбільш доцільні форми і методи вирішення поставлених завдань;
- матеріально-технічне, фінансове й організаційне забезпечення діяльності виконавців;
- контроль за виконанням рішень, коригування завдань.

Недооцінка організаторської роботи з виконання поставлених завдань може принести велику шкоду.

Головною ж повинна бути конкретна робота з виконавцями: їх навчання, роз'яснення їм того, яким чином вони повинні вирішувати поставлені завдання. Це конкретне розташування людей, конкретна організація їх взаємодії, здійснення конкретних заходів, які б усунули хиби, допомогли перебороти труднощі [77, С.15].

У розпорядженні суб'єкта контрольного процесу, в межах наданих йому повноважень, є достатня кількість методів контролю, які

використовуються залежно від обставин функціонування органу. Умовно їх можна розділити на загальні і спеціальні.

До загальних методів відомчого контрольного процесу в структурі органів внутрішніх справ належать: контроль виконання доручень; аналіз звітів служб і підрозділів органів внутрішніх справ про зроблену роботу за визначений період часу або про виконання конкретних організаційних рішень, нормативних і організаційних документів, статистичної й оперативної інформації, розгляд скарг, заяв і листів, а також інших поточних заходів, що, як правило, не вимагають спеціальної підготовки.

Спеціальними методами відомчого контрольного процесу є:

- цільові перевірки й інспектування (планові, контрольні і позапланові);
- заслуховування на колегіях, оперативних нарадах і комісіях; витребування і вивчення цільових звітів, інформації та документів;
- проведення оглядів, командно-штабних навчань, групових вправ і тренувань;
- прийняття іспитів і заліків; опитування суспільної думки та інші соціологічні заходи;
- цільове спостереження (безпосереднє й опосередковане) та ін.

І.В. Опришко, виходячи з організаційних особливостей впливу в системі організації діяльності органів внутрішніх справ, зробив висновок про існування двох основних методів відомчого контрольного процесу - ведення і спостереження [183, С.13].

При цьому метод ведення припускає здійснення безперервного контролю за виконавцями і постійне внесення поправок до їх діяльності (цей метод реалізується при повсякденному оперативному різновиді контрольного процесу за фактичним виконанням різноманітних рішень), а метод спостереження являє собою періодичний контроль, що не сковує особистої ініціативи виконавців (формами його реалізації є інспектування, перевірки і т. д.) [183, С.15].

Дослідження показало, що метод ведення досить широко застосовують начальники відділень галузевих служб і органів внутрішніх справ у процесі здійснення щоденного контролю за діяльністю своїх підлеглих. Причому цей метод реалізується, практично, тільки у формі безпосереднього безупинного ознайомлення з роботою підлеглих співробітників. Тому слід зазначити, що метод відомчого контрольного процесу повинен мати місце лише в тих випадках, коли керівник не впевнений у достатній кваліфікації або сумлінності виконавців, а також коли у зв'язку зі складністю розв'язуваного завдання він сам бере особисту участь у виконанні рішення.

Крім того, метод ведення має суттєвий недолік, який полягає в запереченні ініціативи виконавців.

Метод спостереження полягає в тому, що сформулювавши і поставивши конкретні завдання перед виконавцями, всебічно охопивши їх діяльність, керівник надає їм достатню самостійність, звернувши увагу на більш глобальні завдання, пов'язані з досягненням загальної мети.

Цей метод також поширений у практиці контрольного процесу в органах внутрішніх справ. Особливого значення він набуває за умов віддаленості об'єктів контрольного процесу від органів внутрішніх справ, коли застосування іншого методу контролю практично неможливе.

Метод спостереження реалізується в різноманітних формах контролю.

В адміністративно-правовій літературі науковці до таких форм одностайно відносять перевірки, ревізії й аналіз роботи з інформацією, яка надходить з місць, виїзд на місце, виклик керівників для доповіді [70, С.85]. Цей перелік доповнив М.М. Приймак, який як форми контрольного процесу розглядає облік та звітність [200, С.18].

На нашу думку віднесення обліку і звітності до форм контрольного процесу недостатньо аргументовано, їх слід вважати лише джерелами інформації, вивчення яких може і повинно здійснюватися з метою контролю. Саме їх вивчення, а не самі по собі облік і звітність, можуть дати визначене уявлення про діяльність об'єкта контрольного процесу, і саме ця діяльність може розглядатися як форма контрольного процесу.

Вибір конкретних форм і методів здійснення контролю в органах внутрішніх справ базується на інформації, що характеризує підконтрольний об'єкт і його діяльність.

З усієї сукупності відомих форм контролю обираються ті, які доцільні з погляду найбільшої ефективності діяльності його об'єктів. Критерії, на основі яких відбувається такий вибір, зумовлені різноманітними підставами.

Одні з них безпосередньо впливають з того, яке місце займає суб'єкт контрольного процесу у відповідній структурі та з обсягу його повноважень (наприклад, комплексні інспектування можливі лише на рівні МВС України, ГУВС, УВС, УВСТ). Визначаються вони й особливостями функціонування об'єкта контрольного процесу, знанням і врахуванням особливостей їх прояву у визначеній ситуації, діловими якостями виконавців та іншими чинниками.

На нашу думку, виправдано використовувати не одну форму контрольного процесу, а їх сукупність у визначеній послідовності, що і дозволяє виявити об'єктивний стан об'єкта, недоліки його діяльності та їх причини, а головне - виявити шляхи вдосконалення його функціонування.

Вивчення практичної діяльності щодо реалізації функції контрольного процесу й опитування співробітників ОВС різноманітного рівня показують, що вони в цій роботі використовують такі основні форми контролю:

-спостереження, тобто безпосереднє вивчення роботи виконавців та її перевірка (100% опитаних);

-вивчення документів (поточної інформації про стан оперативної обстановки та результати діяльності служб і підрозділів органів внутрішніх справ, матеріалів обліку і звітності про основні показники правозастосовчої практики служб і підрозділів, у тому числі журналів реєстрації заяв і повідомлень про злочини й інші правопорушення, листів, скарг, заяв, кримінальних та адміністративних справ, постанов про відмови в порушенні кримінальних справ, повідомлень преси тощо.) -100 %;

- інспектування - 100%;
- заслуховування й опитування (застосовується у процесі співбесіди з виконавцями, аналізу звітів керівників) - 100%;
- вивчення психологічного клімату в колективі за допомогою опитувань і анкетування - 52%;
- вивчення думки населення про діяльність окремих органів внутрішніх справ, конкретних керівників і конкретних співробітників - 22%;
- проведення оперативно-тактичних і командно-штабних навчань, організація перевірок ступеня готовності особового складу органу внутрішніх справ до виконання оперативно-службової діяльності в екстремальних умовах, в тому числі надання ввідних на виїзд слідчо-оперативної групи (СОГ) або групи негайного реагування (ГНР) на місце події і т.д. - 100%;
- прийняття іспитів і заліків - 75%;
- вибіркова перевірка знань і навичок керівників і співробітників - 100%;
- вибіркове ознайомлення із станом справ в окремих службах (органах) щодо виконання організаційних рішень вищих органів державної влади, рішень колегії МВС, наказів, вказівок, розпоряджень, планів комплексних заходів з метою виявлення ступеня ефективності роботи з аналізованого питання - 100%;
- вивчення й аналіз статистичних даних і результатів роботи - 100%;
- дослідження думки інших відомств та установ - 92%;
- методи негласної перевірки - 37% [219, С.4].

Формою здійснення відомчого контрольного процесу, яка найбільш часто використовується у практичній діяльності контрольних підрозділів ОВС, є перевірка у вигляді комплексного інспектування або перевірки окремих напрямків діяльності органів, служб чи підрозділів.

Найважливішою організаційною формою здійснення відомчого контролю є інспектування. Воно спрямовано на підвищення ефективності діяльності органів і установ внутрішніх справ щодо забезпечення правопорядку та суспільної безпеки, зміцнення організованості, дисципліни й відповідальності керівників та всіх співробітників на основі глибокого вивчення стану справ, виявлення й усунення недоліків і причин, що їх зумовили.

Контрольні перевірки переслідують ціль не тільки встановити чи усунути недоліки, що були виявлені у процесі попереднього контролю, але і з'ясувати його вплив на результативність боротьби зі злочинністю, охорони суспільного порядку, оцінити здійснення вжитих заходів та їх якість. Її метою є перевірка діяльності з усунення виявлених при інспектуванні недоліків, з'ясування ефективності вжитих під час інспектування заходів.

За результатами контрольної перевірки складається доповідна записка на ім'я керівника, який прийняв рішення про її проведення, де відбиваються результати діяльності з усунення розкритих недоліків і виконання розроблених заходів, а також пропозиції про подальше поліпшення діяльності органу внутрішніх справ, що перевірявся, і надання йому практичної

допомоги.

За підсумками контрольної перевірки органу внутрішніх справ, за рішенням Міністра внутрішніх справ України може бути виданий наказ або складений огляд. У деяких управліннях внутрішніх справ вони здійснюються відповідно до річних планів роботи штабних апаратів.

В останньому випадку за основу беруться статистичні дані про результати роботи проконтрольованого органу. Якщо за основними різновидами діяльності показники поліпилися, контрольна перевірка може не проводитися.

Але слід зазначити, що сьогодні під час формування органів внутрішніх справ, які відповідають сучасним світовим стандартам, слід приділити особливу увагу тому, що кожного дня підрозділи ОВС на місцях отримують понад 50 вказівок різного характеру. В такому випадку вважається необхідним зменшення кількості управлінських ланок, оптимізація штатної чисельності працівників органів внутрішніх справ України, 25 % з яких працює над тим, щоб підготувати будь-яку звітність. Треба перенацілити персонал не на формулювання цифр, а на роботу з людьми, котрі працюють на низових ланках системи [168, С.4].

Не підлягає сумніву, що таку форму контрольного процесу доцільно проводити на плановій основі. Це дозволяє правильно розподіляти роботу штабів та інших служб, направлену на виконання контрольної функції. Якщо орган поліпшив свою діяльність, необхідно з'ясувати ступінь впливу розроблених заходів на усунення виявлених недоліків, узагальнити позитивний досвід і поширити його в інших органах (підрозділах) внутрішніх справ України.

Цільові (спеціалізовані) перевірки проводяться за окремими проблемами (проблемним рішенням) оперативно-службової діяльності ОВС, допускають здійснення попереднього аналізу проблемної ситуації і мають за мету на основі більш глибокого і всебічного її вивчення виробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення функціонування органів внутрішніх справ у певних напрямках.

Цільові перевірки можуть проводитися в одному органі, але частіше ними охоплюється одночасно така їх кількість, що дозволяє робити узагальнюючі висновки і поширювати пропозиції на всі органи системи Міністерства внутрішніх справ України.

Ці перевірки носять превентивний (попереджуючий) характер для тих служб і органів, які не підлягали перевірці.

Залежно від вибору проблеми, її актуальності такі перевірки проводяться штабними підрозділами, галузевими службами або спільно тими й іншими. Така форма контрольного процесу широко застосовується в багатьох УВС і спрямована на підвищення ефективності та доцільності прийняття організаційних рішень як за організаторською, так і за оперативно-службовою діяльністю.

За допомогою цільових перевірок може бути вирішено багато комплексних проблем внутрішньо-організаційного вдосконалення системи органів внутрішніх справ: внутрішнього перерозподілу сил і засобів; організації їх використання; поліпшення профілактичної і пошукової діяльності; взаємодії між учасниками спільної діяльності; зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ у цілому і за її окремими напрямками (вдосконалення планування, інформаційної роботи, систем контролю і т.д.).

Цільові перевірки в цілому носять загальносистемний характер, але можуть мати і галузеву спрямованість. Вони проводяться як по відношенню до підрозділів апарату МВС, так і по відношенню до підпорядкованих органів внутрішніх справ або одночасно до тих й інших.

У ланці міськрайлінорганів частіше здійснюються перевірки дотримання вимог обліково-реєстраційної дисципліни, розстановки добового наряду по постах і маршрутах патрулювання відповідно до дислокації і встановлених вимог, реагування чергових нарядів на ввідні завдання. Такі форми перевірки вимагають радикальних змін, факти „приховування” злочинів та правопорушень працівниками органів внутрішніх справ необхідно вважати надзвичайною подією і жорстко реагувати на кожний подібний факт [168, С.54].

Такими перевітками охоплюються, як правило, конкретні тимчасові цикли. Під час їх здійснення безпосереднє вивчення розташування сил і засобів на місцях супроводжується накладенням одержаних відомостей на оперативну обстановку в регіоні кожного дня, що дозволяє зосереджувати сили у відповідний час і на конкретних напрямках та ділянках територій, що обслуговуються. Вважаємо, що організація служби щодо єдиній дислокації та централізації регулювання діяльності сил і засобів багато в чому є результатом вивчення цієї проблеми.

Значною перевагою застосування такої форми контрольного процесу є те, що основна увага приділяється не стільки виявленню недоліків у роботі, скільки з'ясуванню їх причин і глибинних процесів, що відбуваються, нерідко схованих за загальними, на перший погляд, благополучними статистичними даними.

Однієї з часто використовуваних форм контролю є перевірка ефективності функціонування органів, служб і підрозділів шляхом систематичного аналізу оперативної і статистичної інформації про стан злочинності та результати оперативно-службової діяльності.

Вивчення цих зведень (за декаду, місяць, квартал, півріччя, рік) сприяє своєчасному виявленню основних змін в оперативній обстановці, дозволяє оцінювати діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ, ефективність застосованих ними форм і методів боротьби зі злочинністю, розробляти заходи для поліпшення діяльності конкретних служб, органів, підрозділів УВС та МВС у цілому.

Контрольний процес у системі МВС являє собою різновид організаційної діяльності, що полягає, в основному, в оперуванні інформацією. Тому в його основі лежать інформаційно-аналітичні методи:

- а) збору інформації для оцінки роботи того чи іншого апарату - вивчення документів, бесіди, індивідуальне і масове спостереження;
- б) аналізу зібраної інформації - метод динамічних рядів, зіставлення, порівняння, графічні методи.

З урахуванням обсягу інформації в системі МВС і з метою забезпечення економічності, оперативності та постійної концентрації уваги на розв'язанні актуальних завдань на практиці все більшого розповсюдження набувають організаційно-технічні форми відомчого контрольного процесу.

У цьому напрямку Головний штаб МВС розробляє перспективні і поточні плани розвитку й вдосконалення систем зв'язку, захисту інформації, надання даних автоматизованих систем управління, інформаційно-обчислювальних систем і мереж (у тому числі плани науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, плани впровадження, плани централізованих постачань технічних засобів); інструкції і методичні посібники з питань організації систем зв'язку й автоматизації процесів організації діяльності; тактико-технічні вимоги на нові види техніки, зв'язку, інформаційні системи і технології, бере участь у діяльності комісій із приймання науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок.

На нашу думку, це дозволить забезпечити:

- єдину технічну політику у сфері розробки і розвитку систем і засобів зв'язку, комп'ютеризації органів внутрішніх справ, розвитку інформаційних систем і технологій, захисту інформації (узагальнюються потреби Міністерства в ресурсному забезпеченні діяльності та засобів зв'язку і комп'ютеризації, плануються централізовані закупівлі і розподіляються придбані засоби зв'язку, захисту інформації, обчислювальної техніки і програмних продуктів);

- проведення у межах державної системи захисту інформації в органах і установах внутрішніх справ єдиної політики у сфері розробки і впровадження сертифікованих технічних і програмно-апаратних комплексів захисту інформації від технічних розвідок та витоку інформації по технічних каналах;

- розвиток і функціонування систем зв'язку органів внутрішніх справ, розподіл радіочастотного спектру в системі МВС.

Підводячи підсумок вищевикладеному, можна зазначити, що методи контрольного процесу в органах внутрішніх справ - це способи впливу на підлеглих з метою найбільш правильного та оперативного вирішення завдань, що стоять перед апаратом управління. В юридичній літературі більшість авторів обмежуються повторенням давно відомих та вже застарілих, на нашу думку, уявлень про те, що державному регулюванню притаманні тільки методи переконання та примусу.

Методи контрольного процесу, можливо, й потрібно класифікувати та поєднувати у відповідну систему, де кожен метод повинен перебувати у

взаємозв'язку з іншим. Будь-яка класифікація дозволяє науково узагальнити емпіричний матеріал, виявити в ньому те, що характерно для закономірного розвитку досліджуваних процесів і те, що носить випадковий характер. Правильна класифікація методів допоможе подальшому науковому дослідженню проблем контрольного процесу і послідовному застосуванню теоретичних висновків на практиці.

Усі методи як загальної організації діяльності, так і контрольного процесу в органах внутрішніх справ можна, на нашу думку, розподілити на чотири групи:

- морально-політичні (переконання, виховання, моральні заохочення);
- економічні (матеріальні заохочення конкретних осіб, стимулювання їх діяльності);
- організаційні (прогнозування, організація, координація, перевірка виконання);
- адміністративно-директивні.

Методи застосовуються у взаємозв'язку один з одним, комплексно. Кожен з них виправданий тільки тоді, коли органи чи посадові особи, які використовують його, знають цілі, для яких здійснюються організаційні дії, розуміють очікувані наслідки.

Контрольний процес та перевірка виконання рішення були та залишаються одними з головних методів організації діяльності в органах внутрішніх справ.

Значення контрольного процесу полягає в тому, що він забезпечує знання реального стану справ в апараті та організаційній сфері, дозволяє вивчити характеристики кадрового апарату, їх ділові та морально-політичні якості, можливість вести боротьбу за здійснення прийнятих рішень, виявляти недоліки, узагальнювати та розповсюджувати позитивний досвід.

В Україні майже кожен орган зобов'язаний стежити за дотриманням законності, однак для здійснення цього завдання створені особливі, спеціалізовані органи.

Якими різноманітними за своєю організацією та комплектацією є ці органи, такими ж різноманітними є і методи здійснення ними у своїй роботі єдиного завдання щодо забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ.

Діяльність державного органу, який покликаний забезпечувати законність відповідними методами діяльності із застосуванням встановлених законом гарантій, розглядається як засіб забезпечення законності.

Важливим засобом забезпечення законності є також оскарження громадянами незаконних дій установ та посадових осіб. При цьому слід зазначити, що в Україні не обмежується ні коло державних органів та посадових осіб, на діяльність (бездіяльність) яких окрема особа може подати скаргу, ні коло осіб, які мають право такого оскарження [1, Ст.55]. До гарантій, які забезпечують законність у діяльності органів внутрішніх справ, належать переконання, заохочення працівників, дисциплінарна,

адміністративна, матеріальна та кримінальна відповідальність.

Таким чином, дотримання законності в діяльності органів внутрішніх справ забезпечується:

- наглядом органів прокуратури;
- діяльністю судових органів;
- здійсненням постійного контролю та перевірки виконання вищих органів та посадових осіб системи МВС;
- оскарженням дій посадових осіб та установ з боку громадян.

Нагляд органів прокуратури за законністю в діяльності органів внутрішніх справ має назву загального нагляду, що відрізняється від судового нагляду прокуратури, предметом якого є акти судових органів. Загальний нагляд здійснюється різними засобами, головних з яких є:

- перегляд копій актів керуючої ланки ОВС, які надійшли до органів прокуратури;
- перевірка на місці зазначених актів;
- участь у засіданнях органів місцевого самоврядування.

Під час виявлення порушень закону прокурор зобов'язаний: опротестувати незаконний акт чи повідомити про допущене порушення закону вищому, по відношенню до порушника, органу для накладання дисциплінарного стягнення (в разі службового порушення) чи порушити судові переслідування порушника (в разі злочинного діяння).

Завданням правосуддя є забезпечення точного і неухильного виконання законів усіма установами, організаціями, посадовими особами та громадянами України, в тому числі й співробітниками органів внутрішніх справ.

Методи та форми контрольної діяльності суду відрізняються від форм та методів діяльності інших органів. Якщо суд під час розгляду конкретної справи встановлює недоліки в роботі державних органів, він виносить відповідний акт, в якому зазначає встановленні недоліки і повідомляє про це керівництву відповідного органу.

Велике значення має також контроль та перевірка виконання, які здійснюються керівниками державних органів, у тому числі органів внутрішніх справ.

Про цей різновид контрольного процесу, який є обов'язковою умовою організації діяльності, можна говорити як про внутрішній контроль.

Кожен керівник зобов'язаний організувати систематичну перевірку виконання своїх рішень та актів вищого рівня.

Поряд з внутрішнім контролем, який здійснюється в середині окремої системи, контрольний процес може здійснюватися органом, який не входить у систему певного відомства. В цьому випадку такий вид контролю можна

назвати зовнішнім.

Найважливішим засобом забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ є надання громадянам широкого права оскарження незаконних дій посадових осіб чи установ та обов'язок відповідного органу розглянути скаргу та прийняти необхідні заходи за її змістом.

Скаргою називається заява в письмовій чи усній формі, яка вказує на незаконні дії або містить клопотання про перегляд, зміну чи відміну рішення державного органу або посадової особи. Підставою для скарги можуть бути також і недоліки в роботі державних установ, хоча вони безпосередньо і не були пов'язані з порушенням законних прав громадянина, який подає скаргу

Таким чином, право скарги має ту принципову особливість, яка, з одного боку, полягає в тому, що скарга є засобом захисту законних прав громадян у разі їх порушення, а з іншого - правомірна скарга є засобом, який сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності органів внутрішніх справ.

Отже, з викладеного вище випливає висновок, що правильна організація прийому та розгляду скарг і заяв громадян, а також інших методів контрольного процесу, та прийняття по них відповідних рішень має величезне значення для подальшого посилення режиму законності в діяльності органів внутрішніх справ України.

2.2. Правовий статус і місце органів внутрішніх справ України серед інших суб'єктів контрольного процесу.

Організаційна побудова органів внутрішніх справ України включає в себе сукупність структурних підрозділів, зв'язки підпорядкованості між ними, а також форми розподілу функцій, які залежно від характеру виконуваних функцій розподіляються на такі три види:

- галузеві підрозділи, які реалізують основні функції органів внутрішніх справ;
- функціональні (кадрові, фінансово-економічні, господарчі, медичні), які виконують функції загального забезпечення;

- загального керівництва (штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри), які виконують функції загального управління підрозділом

До складу органу внутрішніх справ також належить цілий ряд структурних підрозділів (управлінь, відділів, відділень, груп, стройових підрозділів), які й утворюють необхідний комплекс елементів системи ОВС та взаємодіють між собою за певним порядком. Своєрідним елементом цієї системи виступає також кожен окремий співробітник органу внутрішніх справ.

Сукупність органів різного рівня й окремих територій, на транспорті, самостійних підрозділів і служб, слідчих апаратів, міліції державної служби охорони, внутрішніх військ, навчальних закладів МВС, інших установ та організацій, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ та їх особовий склад утворюють єдину систему органів внутрішніх справ України [44].

У свою чергу, система органів внутрішніх справ є одним з елементів системи органів державного механізму.

Виходячи з такої характеристики, органи внутрішніх справ України представляють складну соціальну систему, яка має певну структуру, тобто ланку елементів, що відповідним чином оформлені і взаємопов'язані між собою.

Компетенція органів внутрішніх справ щодо контрольного процесу визначається законами України й характеризується сукупністю покладених на них завдань і функцій, а також конкретними повноваженнями того чи іншого органу або структурного підрозділу [9].

Таким чином, система органів внутрішніх справ у відповідних правовідносинах з іншими державними органами функціонує одночасно як суб'єкт і як об'єкт контрольного процесу. Всі підрозділи органів внутрішніх справ як елементи цієї системи виступають у ролі керівних і керованих. Між ними існують постійні прямі й зворотні зв'язки, вони мають суб'єктивні права та повинні виконувати юридичні обов'язки.

Прямі зв'язки (зверху донизу) полягають у виході від суб'єкта контрольного процесу конкретних рішень у формі наказів, розпоряджень, інструкцій. Зворотний зв'язок (знизу догори) від об'єкта здійснюється у вигляді довідок, звітів, надання інформації про виконання поставлених управлінських рішень. Прикладом може бути зв'язок між Головним управлінням карного розшуку МВС України, Управлінням карного розшуку УМВС в області, відділом карного розшуку в УМВС міста і аналогічні зв'язки між підрозділами інших служб Міністерства внутрішніх справ України.

Районний відділ внутрішніх справ відносно УМВС України в області є об'єктом контрольного процесу, але він одночасно виступає як його суб'єкт стосовно окремих служб міліції нижчого рівня (Карний розшук, підрозділи

Державної служби боротьби з економічною злочинністю, Державної служби охорони, Державтоінспекції тощо), селищних відділів (відділень).

Зв'язки між елементами системи органів внутрішніх справ суворо регламентовані за підлеглістю, координацією та субординацією, за термінами та обов'язковістю виконання організаційних рішень за обсягом інформації, персональною юридичною відповідальністю різного виду залежно від ступеня суспільної небезпеки дій порушника.

Контрольна компетенція, відповідні завдання й функції органів внутрішніх справ, взаємовідносини між ними та окремими службами надають системі органів внутрішніх справ, від нижчого підрозділу до апарату МВС, необхідної цілісності, чіткого підпорядкування й самостійності окремих елементів, що, у свою чергу, припускає можливість ефективно діяти на основі єдиних правових норм.

Компетенція органу внутрішніх справ, за кожним видом діяльності, розповсюджується на відповідну територію обслуговування: підприємство, установа, селище, мікрорайон, район у місті, місто, область, Автономна Республіка Крим. Контрольний процес не є виключенням, центральним органом якого в системі органів внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ України. Воно виступає безпосереднім суб'єктом правовідносин, що здійснюють органи внутрішніх справ і компетенція якого поширюється на всю територію держави.

МВС України очолює всю систему органів внутрішніх справ і здійснює контроль у сфері внутрішніх справ, як правило, через Департаменти та Управління галузевих служб, Управління МВС в областях і містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим та керує органами, установами й організаціями, безпосередньо підпорядкованими Міністерству [42].

Відповідно до завдань, які належить виконувати Міністерству внутрішніх справ, його структура складається з керівництва Міністерства, Департаментів (на правах Головних управлінь), Управлінь, які об'єднані в блоки за напрямками діяльності, та служб, які функціонують при Міністерстві і виступають суб'єктами контрольних правовідносин щодо підлеглих служб та підрозділів і водночас є об'єктами контролю з боку керуючих органів відомства та вищих органів державної влади.

До елементів Центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України, які наділені контрольними повноваженнями, входять:

1. Керівництво.
2. Апарат Міністра.
3. Група радників Міністра.
4. Група помічників.
5. Головний штаб (на правах Головного управління).
6. Департамент роботи з персоналом (на правах Головного управління).

7. Департамент управління справами та режиму (на правах Управління).

8. Центр громадських зв'язків (на правах Управління).

9. Департамент боротьби з організованою злочинністю (на правах Головного управління).

10. Департамент внутрішньої безпеки ГУБОЗ МВС України:

- інспекція з особового складу ДРП МВС України [42].

При Міністрі внутрішніх справ скликаються оперативні наради і створюються комісії, які виступають як колегіальний орган внутрішньовідомчого контрольного процесу. З метою забезпечення належного рівня контролю за галузевими службами МВС України, органами та підрозділами внутрішніх справ між керівництвом МВС передбачено розподіл основних обов'язків для координації роботи, взаємодії і співробітництва, виділено головні управління, управління і служби МВС.

Окремими суб'єктами в системі правовідносин контрольного процесу МВС України виступають такі, так звані, блоки установ:

1. Блок кримінальної міліції.

2. Блок громадської безпеки.

3. Блок досудового слідства та експертиз.

4. Блок забезпечення [42].

Слід вказати, що структурні елементи зазначених блоків, як і елементи Центрального апарату, водночас виконують роль об'єктів контрольного процесу по відношенню до вищих органів та суб'єктів контрольного процесу для органів нижчого підпорядкування, але і в тому і в іншому випадках мають відповідні права та обов'язки.

Крім зазначених структур, діяльність яких полягає у виконанні суто функції охорони прав та свобод осіб, до системи МВС входять також підрозділи, завданням діяльності яких є забезпечення стабільного функціонування перших шляхом забезпечення їх матеріально-технічними засобами, фінансовими та кадровими ресурсами тощо. (органи, підприємства, установи забезпечення). У своїй діяльності ці органи підпорядковуються центральним структурам та підрозділам вищого рівня, однієї з ними вертикалі (тобто виступають об'єктами внутрішньовідомчого контрольного процесу), а також є підзвітними органам державної влади, які не входять до системи органів внутрішніх справ (виступають об'єктами надвідомчого контрольного процесу). Але поряд з цим такі органи виконують функції і суб'єктів контрольного процесу по відношенню до підлеглих ним підрозділів і служб. Зазначені відносини між вказаними органами теж будуються на нормативно-правових приписах, а значить являються правовими, такими, що характеризуються наявністю всіх необхідних елементів, включаючи зміст правовідносин. Серед вказаних підрозділів такі:

1. Навчальні заклади.

2. Науково-дослідні установи.

3. Підприємства та установи забезпечення [43].

Відповідно до адміністративно-територіального устрою держави, соціально-економічних та політичних обставин, криміногенної ситуації в окремих регіонах в Україні склалась така територіальна структура органів внутрішніх справ:

- Головні управління МВС України (ГУМВС), ГУМВС у м. Києві, Київській області та Автономній Республіці Крим;
- Управління МВС (УМВС) в областях України;
- Управління МВС в обласних центрах і великих промислових містах (Кривий Ріг, Маріуполь, Дніпропетровськ, Макіївка, Горлівка, Краматорськ, Кременчук тощо);
- Управління МВС у міських районах;
- Відділи УМВС в інших містах і районах [44].

Головні управління МВС у місті Києві, Київській області та Автономній Республіці Крим, обласні УМВС і УМВС м. Севастополя підпорядковано безпосередньо міністру внутрішніх справ, усі інші міські й районні відділи внутрішніх справ підпорядковано на підставах контрольних правовідносин різного спрямування, зі збереженням принципу територіальності, обласним органам внутрішніх справ.

Внутрішню структуру вказаних підрозділів побудовано згідно з лінійно-галузевим і функціональним принципами, вона в основному відповідає структурі апарату МВС України, включаючи розподіл контрольних повноважень. Специфіка кожного з них визначається тільки при врахуванні особливостей області, кількості адміністративних районів, населення та його демографічного складу, криміногенної обстановки, кількості підпорядкованих та керуючих органів, інших факторів. Наприклад, УМВС очолює начальник, який призначається Міністром внутрішніх справ за погодженням з Секретаріатом Президента України, виступає в ролі об'єкта та суб'єкта відповідних контрольних правовідносин [37, 46].

Для колегіального обговорення і прийняття найбільш важливих контрольних рішень з питань діяльності органів внутрішніх справ в областях, у містах Києві і Севастополі, а в Автономній Республіці Крим скликаються Колегії МВС України [43].

УМВС в областях і містах з районним поділом здійснюють контрольний процес у двох основних формах:

- керують районними, міськими органами внутрішніх справ, відділами і відділеннями міліції, підрозділами пожежної охорони, державної служби охорони іншими підрозділами свого підпорядкування на території області;
- власними силами і засобами, на основі норм права, беруть участь в охороні громадського порядку, попередженні, розкритті й розслідуванні

злочинів, виконують інші завдання безпосередньо на рівні УМВС без участі підрозділів низової ланки і звітують про це вищим за ієрархією державним органам [39, 43].

Начальник УМВС в області (місті) здійснює керівництво підлеглими службами та відповідними органами внутрішніх справ особисто і через своїх заступників, серед яких розподіляє контрольні повноваження і закріплює за ними окремі галузеві служби [58], кожна з яких має свою внутрішню, досить розгалужену і складну, структуру, що формується відповідно до завдань і функцій, котрі виконуються апаратом служби. На практиці склалась і затверджена Міністерством внутрішніх справ України така внутрішня структура основних служб УМВС:

- Управління карного розшуку (УКР);
- Управління державної служби по боротьбі з економічною злочинністю (УДСБЕЗ);
- Управління по боротьбі з організованою злочинністю (УБОЗ), окремим підрозділом якого є відділ боротьби з корупцією з відповідними повноваженнями;
- Чергова частина;
- Відділ обробки інформації АПС „Скорпіон”;
- Відділ оперативно-технічного забезпечення і проведення спеціальних заходів;
- Фінансова група;
- Адміністративно-господарча група;
- Канцелярія;
- Управління по роботі з особовим складом;
- Слідче управління;
- Відділ швидкого реагування „Сокіл”;
- Експертне-криміналістичне управління (ЕКУ);
- Управління державної служби охорони (ДСО);
- Управління державної автоінспекції (УДАІ);
- Штаб;
- Інформаційне бюро (ІБ);
- Архів.

З наведеного вище ми бачимо, що така система підрозділів деякою мірою дублює структуру центрального апарату МВС, включаючи також розподіл контрольних повноважень, межі та фактичний правовий статус під час участі в контрольно-правових відносинах.

Система органів внутрішніх справ України на транспорті побудована з урахуванням специфіки забезпечення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю на залізничному, повітряному, морському і річковому транспорті. На Північно-Західній, Південній, Придніпровській, Одеській, Донецькій і Львівській залізницях діють Управління МВС центрального підпорядкування, на великих залізничних станціях лінійні відділи УМВС, на інших - відділення і пункти міліції [44]. У великих

аеропортах, крупних морських і річкових портах функціонують відділи внутрішніх справ, які підпорядковані територіальним УМВС областей, міст [44]. Система органів внутрішніх справ на транспорті очолюється Управлінням внутрішніх справ на транспорті МВС України (УВСТ МВС України).

У селищах міського типу, мікрорайонах і віддалених населених пунктах можуть створюватись відділи (на правах райвідділів) і відділення міліції, які входять до складу територіальних органів внутрішніх справ і мають у контрольному процесі відповідні повноваження [44]. На окремих промислових підприємствах, в установах і організаціях, діяльність яких пов'язана з особливим режимом роботи (оборонний характер, особливо висока технічна небезпека виробництва та ін.) створюються відділи внутрішніх справ для роботи на закритих об'єктах, що підпорядковуються відповідним органам внутрішніх справ [44].

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції [9].

У великих, за кількістю особового складу, органах внутрішніх справ створюються функціональні відділи карного розшуку, дільничних інспекторів, слідчої діяльності, інші відділи при чисельності працівників не менше п'ятдесяти. Стройові підрозділи (патрульно-постової, дорожньо-патрульної, комендантської служби) реорганізуються у відділення, взводи, роти, батальйони, полки. При міськрайорганах можуть функціонувати відділи (відділення) державної служби охорони, до місцевих органів внутрішніх справ можуть тимчасово приєднуватись підрозділи підпорядкування УМВС, наприклад, дорожньої міліції, загонів спеціального призначення.

Отже, система органів внутрішніх справ побудована таким чином, що ОВС, їх структурні підрозділи беруть участь у контрольних правовідносинах „зверху донизу” і навпаки „знизу догори”, тобто одночасно виступають як об'єктами та суб'єктами. Ці правовідносини характеризуються підпорядкованістю та, відповідно, підконтрольністю по вертикалі з урахуванням їх змісту, невід'ємним наслідком яких є надмірна централізація, переобтяженість структурними елементами, паралелізм у розподілі функцій між окремими службами та у багатьох випадках формалізм у реалізації управлінських рішень керівництва.

Слід також зазначити, що подвійна підзвітність органів внутрішніх справ України (мається на увазі підзвітність не тільки вищим органам своєї системи, а ще й місцевим органам влади та самоврядування) може надати змогу населенню здійснювати демократичний контроль через свої представницькі органи за діяльністю ОВС, які мають додаткові джерела фінансування і матеріально-технічного забезпечення з боку органів місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, організувало б взаємодію органів

внутрішніх справ з місцевими державними органами, трудовими колективами, населенням у специфічній формі контрольних правовідносин [19]. Слід указати на цікавий аспект цієї ефективної взаємодії: зазначеними вище умовами органи внутрішніх справ можуть опинитися в опосередкованій залежності від органів місцевого самоврядування.

Мається на увазі те, що кошти на заробітну платню органи внутрішніх справ мають одержувати із місцевого бюджету, а в сучасних економічних умовах право розпорядження матеріальними ресурсами перетворилося на один з найвагоміших засобів та методів не тільки управління, але й контролю за діяльністю будь-яких структур, у нашому випадку органів внутрішніх справ. Також співробітник ОВС може бути звільнений з посади за клопотанням відповідної посадової особи органу місцевого самоврядування. Тобто ми бачимо, що виникає питання про неформальну, неправову форму контрольного процесу за діяльністю органів внутрішніх справ з боку органів місцевого самоврядування, тобто населення.

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід визначитися, чи є доцільною саме така форма контрольного процесу і чи не замінюється вона часом звичайною постановкою органів внутрішніх справ в умови прямої залежності від джерела фінансування.

Сучасне реформування діяльності ОВС у цьому напрямку може вплинути на кількісний показник управлінського персоналу в системі внутрішніх справ, що сьогодні є однією з головних проблем організації діяльності системи МВС України.

Зростання кількості суб'єктно-контрольного апарату МВС та УМВС і пов'язане з цим порушення кількісного співвідношення між керівним старшим начальницьким складом і низовими ланками оперативно-розшукових апаратів та інших підрозділів позбавляє органи внутрішніх справ України можливості оперативного ефективного контрольного процесу.

Це вказує на те, що, безсумнівно, сама система внутрішніх справ, а також завдання, які ставляться перед нею, потребують докорінного реформування.

З позицій науки загальної теорії права, будь-який різновид юридичного процесу складається з циклів, яким властиві відповідні стадії. Для кожної з них характерні визначені форми і методи діяльності, контрольний процес в органах внутрішніх справ не є виключенням.

На сьогодні немає єдиного погляду на проблему кількості і черговості стадій контрольного циклу в органах внутрішніх справ. Проте всі визнають, що він починається з постановки визначених завдань і завершується досягненням визначених результатів [68, С.9; 80, С.97 та ін.]. Потім на основі вивчення інформації про досягнуті результати ставляться нові завдання і починається новий контрольний цикл.

На практиці всі стадії контрольного процесу нерозривно пов'язані між собою, одна проникає в іншу і між ними неможливо встановити чітку грань. Тому його поділ на стадії носить умовний характер і має завданням глибше

проникати в організаційну діяльність з метою її наукового, загальнотеоретичного дослідження та практичного вдосконалення.

Контрольний процес в органах внутрішніх справ України за своїм змістом відповідає загальнотеоретичній моделі юридичного процесу, він також має стадії, які чергуються, але всередині кожної з них існує відповідна специфіка.

Ефективне здійснення контрольного процесу в органах внутрішніх справ України неможливе без добре налагодженої системи інформації. У зв'язку з цим варто звернути увагу на відносну автономність збору інформації як стадії контрольного процесу в органах внутрішніх справ. Самостійне значення одержує лише така інформація, яка є базою для прийняття організаційних та процесуальних рішень, тобто передуює їм.

Необхідною властивістю системи регулювання діяльністю ОВС є наявність двостороннього (прямого й зворотного) інформаційного зв'язку. Ці види зв'язку перебувають у нерозривній єдності. Скільки б енергії і сил не витрачав суб'єкт контрольного процесу на вироблення і передачу інформації, контроль залишиться не ефективним, якщо його об'єкти не будуть спрямовувати інформацію „на гору” [71, С.41].

Обсяг організаційної інформації в органах внутрішніх справ України, яка передається по каналах прямого зв'язку, повинен визначатися реальною можливістю об'єктів контрольного процесу сприймати та виконувати її.

Канали зворотного зв'язку можуть бути основними, додатковими й аварійними. Два перших включаються суб'єктом, а третій – об'єктом контрольного процесу. Основні канали зворотного зв'язку діють постійно й автоматично. До них належать усі види первинного статистичного обліку і звітності, періодичні доповідні записки, повідомлення [71, С.54].

Додаткові канали включаються у разі необхідності, коли суб'єкту контролю недостатньо основної інформації. Аварійні канали включаються навпаки самим об'єктом контрольного процесу в разі необхідності клопотання про виділення додаткових сил і засобів, повідомлення про зміну умов діяльності та ін. Як прямий, так і зворотний зв'язки повинні бути об'єктивно необхідними, тому що як нестача, так і надлишок інформації однаково шкідливі.

Процес інформаційної діяльності в системі контрольного процесу ОВС України охоплює ряд взаємозалежних етапів: збір - передача - одержання - опрацювання - видача - використання. Недоліки в одній ланці відбиваються на наступних, у тому числі на останньому етапі. Так, невчасний збір оперативної та іншої інформації затримує її передачу, опрацювання і використання. Надання недостовірних або неповних статистичних облікових даних призводить до перекручування результатів їх опрацювання, що ускладнює або взагалі робить неможливим її використання [81, С.95-98].

Треба вказати на проблемну сторону цієї стадії: переобтяженість командною інформацією в органах та підрозділах внутрішніх справ України веде до порушення процесу контролю, тому що об'єкт або взагалі перестає

виконувати управлінські рішення, або виконує їх неякісно.

В органах внутрішніх справ існує три системи інформації: статистична, оперативна і довідкова. Статистична інформація рекомендується до звіту у заздалегідь встановлені терміни і за визначеною формою. Оперативна інформація надходить безупинно як в усній, так і в писемній формі. Довідкова - накопичується поступово і використовується у разі потреби (картотеки ДАІ, адресно-довідкових бюро тощо).

Інформаційні потоки в системі органів внутрішніх справ можна розподілити на групи:

- канали прямого зв'язку:

а) інформація, яка виходить з МВС України у формі директив, наказів, інструкцій, оглядів, методичних вказівок та ін.;

б) інформація, яка виходить з УМВС Автономної Республіки Крим, управлінь внутрішніх справ до міських і районних відділів внутрішніх справ та інших підрозділів у формі наказів, рішень колегій, орієнтувань, вказівок, запитів та ін. [196, С.12];

- канали зворотного зв'язку: інформація, яка виходить з міськрайвідділів внутрішніх справ, підрозділів і установ до УМВС та надається у формі статистичної звітності, доповідних записок про результати роботи, відповідей на запити, інформаційних повідомлень та ін.;

- канали горизонтального зв'язку:

а) інформація, якою обмінюються між собою УМВС різноманітних областей у формі оглядів, інформаційних бюлетенів та ін.;

б) інформація, яка циркулює між структурними підрозділами кожного органу внутрішніх справ з метою забезпечення взаємодії, узгодження, координації;

в) інформація, яка йде до державних і громадських організацій у формі довідок, подань, запитів тощо [227, С.71].

Інформація, яка існує в органах МВС, класифікується також за термінами. За цим критерієм відрізняють такі її види: щоденна, подекадна, місячна, квартальна і річна.

Щоденна інформація про оперативну обстановку і правопорушення систематично надходить до чергових частин органів внутрішніх справ по каналах зв'язку. Чергові доповідають керівникам про події і злочини за минулу добу. Ці зведення використовуються керівниками для аналізу й оцінки оперативної обстановки, для ухвалення рішення про застосування сил і засобів з метою забезпечення охорони суспільного порядку і розкриття всіх злочинів.

У МВС України та УМВС України в областях застосовується селекторний зв'язок з усіма міськрайвідділами внутрішніх справ. Це надає можливість швидко одержувати безпосередньо від начальників органів нижчого підпорядкування повну інформацію про вчинені протягом доби злочини, своєчасно проінформувати всі підрозділи і скоординувати їх взаємодію.

Подекадна інформація базується на аналізі зведень щоденної інформації

Місячна, квартальна і річна інформація базується на статистичних звітах. Вона дозволяє всебічно аналізувати та контролювати роботу по лінії всіх служб, складати аналітичні довідки, оцінювати і порівнювати досягнення та недоліки в діяльності того або іншого органу МВС України.

Проте письмова інформація не може замінити собою зведень, які надходять з інших джерел. До останніх, наприклад, відноситься виїзд керівника на місце для вивчення стану справ, особисте спілкування керівника з виконавцями, постійний контакт з громадськими організаціями, керівниками підприємств та установ.

Підводячи підсумок викладеному можна сказати, що серйозною „хворобою” сьогоденного стану контрольної діяльності органів внутрішніх справ є, на жаль, формалізм: багато різноманітних заходів, які проводяться, часто носять лише формальний характер. Розробляється багато рекомендацій, але вони часто зводяться до загальних закликів і загальновідомих положень, які не дають ніяких результатів.

Отже, заключну стадію контрольного циклу складає саме контроль, підведення результатів і оцінка роботи, узагальнення передового досвіду. Метою контрольного процесу, у першу чергу, є перевірка своєчасності та якості виконання організаційних рішень. Основними формами контролю в органах внутрішніх справ є:

- безпосередня перевірка начальниками діяльності підлеглих;
- заслуховування звітів керівників органів, служб і виконавців;
- вивчення інформаційних матеріалів, які характеризують діяльність підпорядкованих органів;
- інспекторські, контрольні, вибіркові, комплексні перевірки.

З утворенням штабних підрозділів в органах внутрішніх справ України створена однакова і діюча система контролю і перевірки виконання від верху до низу. Широке поширення серед форм контролю одержало інспектування органів внутрішніх справ за тривалий період.

Контроль за усуненням недоліків і виконанням плану здійснюється шляхом:

- проведення контрольних перевірок (як правило, через рік після інспектування);
- заслуховування звітів керівника перевіреного органу;
- витребування з перевіреного органу письмових звітів;
- систематичного аналізу результатів роботи органу після інспектування

Одним із завдань контрольного процесу в органах внутрішніх справ є виявлення й узагальнення прогресивного досвіду роботи.

2.3. Основні напрямки вдосконалення контрольних повноважень органів внутрішніх справ України.

Органи внутрішніх справ України, виконуючи покладені на них функції, є одним з основних елементів у системі сучасної карної юстиції. Ними вирішуються питання, пов'язані з попередженням, запобіганням і розкриттям злочинних посягань, провадженням дізнання і попереднього слідства. Незмінним завданням ОВС залишається використання всієї сили законів у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями, щоб люди в будь-якому населеному пункті відчували турботу держави про їх недоторканність, були впевнені, що жодний правопорушник не піде від покарання, передбаченого законодавством.

Підрозділи ОВС України наділені державою широким колом повноважень, що повинні використовуватися їх співробітниками для успішного виконання правоохоронних функцій. У той же час, специфіка функціональних обов'язків найчастіше ставить співробітників ОВС у складні ситуації, що характеризуються виникненням умов, які можуть сприяти порушенням ними норм законів та відомчих нормативно-правових актів.

Аналіз практики попередження й усунення цих порушень у діяльності окремих підрозділів ОВС дозволяє виділити чотири групи посадових

правопорушень, які найчастіше трапляються. Серед них такі:

- перевищення влади або службових повноважень під час припинення злочинних посягань, затримки осіб, які вчинили злочини або інші правопорушення, при провадженні дізнання або попереднього слідства тощо;

- зловживання владою або службовим становищем при вирішенні питання про реєстрацію злочинів, про порушення кримінальної справи або про відмову у цьому, про притягнення до кримінальної відповідальності, про статистичну звітність та ін.;

- халатність при виконанні функціональних обов'язків;

- порушення норм закону в процесі правової оцінки злочинів, їх розмежування від проступків [70, С.9].

З метою з'ясування конкретних причин посадових правопорушень доцільно класифікувати однотипні групи чинників, що впливають на стан законності в діяльності органів внутрішніх справ.

1. Відомо, що зовнішнє середовище функціонування здійснює суттєвий вплив не тільки на штатне розташування підрозділів ОВС і постановку завдань перед співробітниками, але й на умови виконання ними своїх функціональних обов'язків.

В окремих регіонах (наприклад, у курортних містах у період масового відпочинку, в інших містах із складною оперативною обстановкою) навантаження на органи внутрішніх справ значно зростають. Будь-який підрозділ є елементом системи правоохоронних органів у зв'язку з цим володіє заздалегідь визначеною „перепускною” спроможністю, тобто може виконати в повному обсязі як якісно, так і кількісно тільки ті функції, ту групу завдань, що організаційно забезпечені відповідним штатним розташуванням і наявністю необхідних технічних засобів. Та інформація, що надходить „на вході” системи правоохоронних органів понад встановлені можливості, переробляється цією системою неякісно, із порушенням законності. Ці порушення полягають у nereагуванні на різноманітні правопорушення, у необґрунтованій відмові в порушенні кримінальної справи, у nereєстрації злочинів, що не мають перспективи розкриття тощо. Тому постановка завдань співробітникам, що виходять за межі можливості їх виконання, призводить до перекручування цифрових показників, до приховування злочинів від урахування і реєстрації, до інших порушень законності.

З цього приводу слід вказати на роль керівника підрозділу, головним завданням якого є не розкриття рядового злочину, а створення належних умов роботи для працівників органу внутрішніх справ. Начальник повинен розповісти про оперативну обстановку, склад і характер органу внутрішніх справ, показати робоче місце, потурбуватися, де житиме працівник, чітко

визначити його службові обов'язки [142, С.10].

2. Треба враховувати ту обставину, що на стан злочинності впливає не тільки професійний рівень діяльності органів внутрішніх справ, але і чинники економічного, демографічного, управлінського характеру, тобто багато об'єктивних факторів. Цю обставину необхідно брати до уваги при плануванні боротьби з окремими видами злочинів та оцінки результатів. Її критерії, згідно з дорученням Президента України, мають сприяти реалізації стратегічних цілей державної політики щодо європейської інтеграції, „... відображати реальний стан правопорядку в державі та унеможливити фальсифікацію статистики у будь-якій формі” [248, С.5].

У результаті недосконалості критеріїв оцінки правоохоронної діяльності у співробітників, які не характеризуються принциповістю, нерідко виникає прагнення прикрасити статистичну звітність про свою роботу і діяльність правоохоронного органу в цілому. Цьому в ряді випадків сприяє неправильна позиція деяких керівників служб і підрозділів щодо оцінки діяльності підконтрольних їм структур та підрозділів. З цього приводу автор приєднується до думки керівництва МВС України про те, що політика ОВС – працювати на народ, її мета – соціальний комфорт громадян. [168, С.8].

Останнім часом спостерігаються „перекручування” у практиці кваліфікації злочинів. Перекручування бувають двоякими: „завищення” і „заниження” кваліфікації. В першому випадку окремі слідчі виходили з остраху одержати справу на дослідження, в іншому - мали на меті штучно зменшити частку особливо тяжких злочинів. Такі випадки повинні розглядатися як порушення вимог законності і справедливості у кримінально-правовій боротьбі зі злочинністю. Порушуються вимоги Закону щодо обов'язку слідчого враховувати докази як обвинувального, так і виправдувального характеру.

Для усунення причин і умов, що сприяють порушенням законності, необхідно переорієнтувати інтереси співробітників органів внутрішніх справ, актуалізувавши їх діяльність на якісні показники.

3. Професійні недоліки та некомпетентність при виконанні функціональних обов'язків породжують такі негативні явища:

а) незастосування сили і зброї у випадках, коли за обставинами справи їх застосування ставилося співробітнику ОВС в обов'язок;

б) неправомірне застосування зброї при затриманні правопорушників або при відбитті нападу, неправомірне застосування сили по відношенню до затриманих;

в) порушення вимог закону в ході попереднього слідства і дізнання;

г) невміння запобігти злочинам, що готуються, і розкрити вчинені.

Ці та інші небажані наслідки недостатньої фахової підготовки окремих співробітників, депрофесіоналізації, відсутності достатньої правової підготовки суттєво знижує ефективність правоохоронної діяльності, реалізації в ній принципу справедливості. В Україні існує велика кількість відомчих навчальних закладів, які кожен рік випускають багато юристів за рахунок державного бюджету. Більша частина з них, на жаль, не працює в ОВС за різних об'єктивних та суб'єктивних підстав.

Виходячи з цього, ми вважаємо, що необхідно змінити підходи до кадрового забезпечення ОВС. Ми вважаємо, сьогодні Урядом досить чітко визначені шляхи вирішення цієї проблеми. У системі МВС має бути один базовий вищий навчальний заклад, і зовсім необов'язково, на нашу думку, надавати виключно вищу освіту значній кількості практичних працівників. Хто хоче, здатен – здобуде і доросте до рівня керівника. [168, С.9].

Треба мати на увазі, що переважна більшість громадян, які йдуть на роботу в міліцію і бажають професійно боротися зі злочинністю, мають щирі наміри сумлінно виконувати покладені на них обов'язки. Але у зв'язку з прогалинами у навчання або неправильно сформованою практикою діяльності деяких підрозділів органів внутрішніх справ, негативним прикладом деяких співробітників можуть виникнути деформації фахової правосвідомості [184, С.52]. При підготовці співробітників до правоохоронної діяльності потрібно враховувати ту обставину, що в об'єктивних умовах сьогодення будуть підвищуватися вимоги не тільки до кваліфікації, але й до таких якостей співробітників, як надійність, відповідальність за доручену справу, спроможність до прийняття самостійних рішень, ініціативність, порядність, чесність, єдність з інтересами суспільства, готовність до виконання громадського обов'язку.

Отже, одна з головних проблем сучасного стану контрольного процесу в ОВС – це правильний підбір кадрів, так звана кадрова політика, основною метою якої, на нашу думку, є збереження професійного ядра служби. Сьогодні органи внутрішніх справ мають більше особового складу, ніж потрібно сучасній розвинутій державі. Такої кількості правоохоронців немає в жодній країні світу.

4. Окремі співробітники органів внутрішніх справ, як показали дослідження, порушуючи норми закону, впевнені в тому, що їх дії необхідні, корисні і доцільні для ефективної боротьби зі злочинністю. Ця впевненість найчастіше виникає на ґрунті неправильно сформованої практики застосування норм кримінального закону не тільки конкретними виконавцями, але й контролюючими органами як внутрішньовідомчими, так і надвідомчими, у тому числі органами прокуратури і суду. Тому в процесі виховання особового складу один з найбільш важливих аспектів, що потребує обов'язкового з'ясування співробітниками органів внутрішніх справ, є питання про співвідношення законність - доцільність. Справжня доцільність

завжди законна. Законність не „перепона”, не „заборона”, як часто вважають, а насамперед, обов’язковий показник доцільного рішення в конкретному випадку [119, С.60].

Актуальною проблемою функціонування державних органів в умовах побудови демократичної правової держави є корупція. Однією з причин її поширення є, на наш погляд, сумісництво державними службовцями кількох посад.

У сучасній Україні зазначена кримінальна проблема нерідко переростає у політичну і стає однією з істотних загроз національній безпеці. Звичайно, органи внутрішніх справ несуть свою частку відповідальності за розв’язання цієї загальнодержавної проблеми. Однак цьому заважає, серед іншого, недосконалість законодавчої бази. Скажімо, основою для діяльності органів внутрішніх справ з питань корупції є Закон України „Про боротьбу з корупцією”. Однак він регламентує лише адміністративну відповідальність за корупційні діяння, що фактично позбавляє органи внутрішніх справ законних підстав для проведення оперативних дій в установленому порядку. Крім того, досі немає належного законодавчого визначення поняття „корупція”.

З метою посилення боротьби з корупцією в органах внутрішніх справ України, згідно з дорученнями Президента України, на нашу думку, необхідно звузити коло суб’єктів, чий злочинні дії слід вважати корупційними. Це приведе до сконцентрованості уваги відповідних підрозділів ОВС на значно меншій кількості кримінальних справ та підвищення ефективності їх провадження [103].

Зазначені порушення законності виступають як прояв сполучення соціально негативних явищ і процесів у формуванні та життєдіяльності їх носіїв, як результат впливу соціально-психологічних детермінантів, що включають елемент досягнення високих і стабільних результатів при оптимальних витратах сил і засобів [76, С.42]. Досягнення цих результатів повинно забезпечуватися неухильним дотриманням вимог законності. Стосовно передового досвіду у сфері кримінально-правової боротьби зі злочинністю це означає: якими б доцільними не були запропоновані рекомендації, але якщо вони не відповідають якомусь принципу кримінального права чи процесу або прямо суперечать конкретній правовій нормі, такий досвід не має права на існування.

Основними сферами, де може формуватися, вивчатися і поширюватися передовий досвід застосування кримінально-правових засобів боротьби зі злочинністю правоохоронними органами, є:

- забезпечення єдності у практиці кваліфікації злочинів визначених видів; підвищення ефективності практики застосування інституту звільнення від покарання у вигляді позбавлення волі (умовного осуду; умовного осуду до позбавлення волі з обов’язковим притягненням засудженого до суспільно

корисної праці, відстрочки виконання вироку; умовно-дострокового звільнення від покарання; умовного звільнення з місць позбавлення волі з обов'язковим притягненням засудженого до суспільно корисної праці);

- об'єктивне застосування інституту необхідної оборони, добровільної відмови від вчинення злочину, щирого розкаяння або явки з повинною, а також активного сприяння розкриттю злочину;

- забезпечення повного і своєчасного застосування кримінально-правових норм „із подвійною превенцією”.

Вважається за доцільне провести силами вчених-юристів і практиків узагальнення планування й організації використання передового досвіду правоохоронними органами, а його результати використовувати для корегування наявної системи впровадження передового досвіду в практику і навчальний процес юридичних факультетів та юридичних вузів.

Для пошуку оптимальних шляхів зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ потрібно детально вивчити причини й умов, що сприяють (не перешкоджають) вчиненню посадових правопорушень.

Попередній розгляд цієї проблеми дозволяє зробити висновок про вплив, принаймні, двох основних першопричин на вчинення посадових правопорушень у сфері охорони суспільного порядку. Ними є неправильно зрозумілі інтереси служби й особисті інтереси та потреби, що ввійшли в протиріччя з правомірними можливостями їх задоволення.

Сучасний рівень розвитку суспільства висуває до діяльності правоохоронних органів підвищені вимоги. Зміни, що відбуваються в нашій країні, торкнулися всіх сфер громадського життя, поставивши на перший план проблему якості будь-якої суспільно корисної діяльності. Проблема якості повною мірою поширюється на діяльність правоохоронних органів у цілому та органів внутрішніх справ зокрема. Ситуація, коли ця діяльність оцінюється в основному по кількості зареєстрованих злочинів, зростанню, зниженню і певному відсотку їх розкриття, вже не оптимальна. Для дотримання законності і справедливості, рівень якості правоохоронної діяльності не повинен визначатися лише кількісними показниками. Назріла необхідність доповнити критерій оцінки діяльності органів внутрішніх справ таким чином, щоб не виникло протиріч між цілями боротьби зі злочинністю й оцінкою цієї боротьби.

На жаль, система оцінок роботи органу внутрішніх справ, що існувала, не вирішує зазначених проблем. Необхідно знайти такі додаткові критерії оцінки, які відповідали б цілям реальної охорони суспільного порядку і боротьби зі злочинністю.

Вважається, що одним з них можна було б вважати стан законності в їх діяльності, порівнюючи показники розкриття злочинів, їх росту або зниження

тощо, кількісні характеристики для врахування стану злочинності, розробки і проведення профілактичних заходів, визначення ефективності застосовуваних норм, методів боротьби зі злочинністю. Стан законності в діяльності органів внутрішніх справ може визначатися кількістю ранжированих порушень законності залежно від їх серйозності (суспільної небезпеки).

Соціальна значимість запропонованого критерію полягає в тому, що правоохоронна діяльність у цілому буде співвідноситися не з інтересами особи й органу, а також з інтересами, безпосередньо вираженими законом (відомчими нормативними актами, що не суперечать закону). Це дозволить зводити до мінімуму (на рівні помилок) всі порушення законності, що вчиняються з неправильно зрозумілих інтересів служби.

Порушення законності завжди спричиняє визначену шкоду державним або суспільним інтересам, що охороняються законом. У випадку, якщо шкода стає істотною внаслідок порушення норм чинного законодавства, то тут може йти мова про посадовий злочин, при наявності й інших його ознак.

У ряді випадків діями працівників міліції норми закону не порушуються, але їх зовнішній характер, зневага правилами етикету нерідко завдає значної моральної шкоди, дискредитує правоохоронні органи перед громадськістю.

У ході проведення адміністративно-правової реформи у сфері державної служби, на нашу думку, насамперед треба відродити зміст і значення таких принципів, як честь, чесність, гідність, порядність, сумлінність, тактовність тощо, що мають становити етичні підвалини демократичного державного управління

Вказана обставина має значення не тільки з точки зору загальних засад державотворення. Це і суто практичне завдання. Адже очевидно, що державна влада, державний апарат у цілому, можуть справляти реальний вплив на розвиток відповідних соціальних процесів лише за тієї умови, якщо їх працівники будуть непідкупні у самому широкому розумінні цього слова.

Необхідно забезпечити успіх реформи шляхом докорінного поліпшення всіх ланок кадрового апарату. Сьогодні управлінський апарат має вирішувати інші питання. Зміст, природа управління в умовах поступового переходу до громадянського суспільства докорінно змінюються. Особливо це стосується об'єктів, що не перебувають у державній власності. Тобто треба змінювати саму методологію контрольного процесу у цих сферах, уявлення державного службовця стосовно своєї ролі в управлінському процесі, методах та формах контролю, а це, як відомо, найбільш болючі питання з точки зору їх практичного вирішення.

Здійснюючи адміністративно-правову реформу, необхідно диференційовано підходити до державного впливу на ті чи інші суспільні процеси і відповідно до цього обирати різні форми організаційного впливу на них. В одних випадках необхідно буде створювати нові державні структури, а

в інших можна буде обмежитись перерозподілом компетенції між існуючими органами.

Вирішуючи питання адміністративно-правової реформи, дуже важливо визначитись, куди ми йдемо, яке суспільство хочемо побудувати. Демократичні сили пов'язують майбутнє України з поступовим переходом до громадянського суспільства, основними ознаками якого є соціальний захист особи, забезпечення її розумних матеріальних та духовних потреб. У такому суспільстві особа не відчужена від власності і в різних формах володіє, користується та розпоряджається майном, що їй належить. Держава (демократична, соціальна, правова) зорієнтована на особу, оскільки сприймає останню як основну соціальну цінність.

Саме з цих позицій треба розуміти стратегічні напрями розбудови України, викладені Президентом України В. Ющенком, які можна звести до наступного:

По-перше — у своїй економічній стратегії потрібно постійно враховувати, що держава йде від моделі, де панівну роль відігравала державна власність, до багатуокладної економіки, де провідні функції належатимуть приватному сектору.

По-друге — зараз необхідно перейти від кількісних параметрів та формальних атрибутів державності до реального і якісного їх наповнення.

По-третє — потрібні синтез енергії, концентрація волі, наполегливості й розуму. Передбачені завдання, у свою чергу, потребують конкретної роботи і відповідальності як владних структур, так і працівників нижчих ланок та всього суспільного загалу [248, С.4-5].

Необхідно усвідомити, що влада повинна діяти на нових засадах, не намагатися вирішувати за людину її проблеми, а давати їй можливість творити саму себе, консолідувати відповідальність перед суспільством. Треба враховувати, що державна влада набуває у суспільстві фундаментального характеру не тоді, коли вона практично реалізує притаманні лише їй політичні функції, а коли вона поряд з цим послідовно забезпечує розробку та запровадження соціальних програм.

Одним з основних завдань реформи має стати така організація державного управління, за якої були б нейтралізовані спроби політичних, економічних та інших владних структур працювати на себе, ігнорувати потреби суспільства.

Керівників різних рівнів у системі міністерства занадто багато, що і породжує кількаразове переадресування вказівок „згори”, аж поки вони дійдуть до безпосереднього виконавця. Проте роль міністерських фахівців має полягати не в контролі роботи на місцях, а в допомозі їй організувати. Згідно з таким завданням штати в міністерстві повинні бути приблизно такими: міністр, його заступники, заступники за певними напрямками роботи, керівники департаментів. Решта працівників мають бути висококваліфікованими фахівцями, відповідальними управлінцями [161].

„Паперове” контролювання з міністерських кабінетів призводить до звичайних формальностей, відписок тощо. І добір кадрів має проводитись не за анкетними даними, а через безпосереднє знайомство з ним у роботі.

Оцінюючи наше сьогодні, треба відверто сказати, що за роки незалежності в Україні відбулися колосальні зміни в усіх сферах державного і суспільного життя. Реформування треба продовжувати, оскільки потреба в ньому є очевидною.

У загальноприйнятій теорії держави і права та в багатьох інших суспільних науках досить вагоме місце займає проблема контрольного процесу. Контрольна діяльність, у свою чергу, має велике значення для вдосконалення всіх як суспільних, так і правових відносин у демократичній державі. Це пояснюється тим, що процес соціального управління органічно включає в себе функцію контролю, без якої не може здійснюватися нормальна життєдіяльність будь-якого суспільного організму. Сьогодні в Україні, ще більше ніж у період існування радянської держави, зростає значення не тільки законодавчої та виконавчої діяльності органів влади, але і їх контролю за роботою всього механізму державного управління суспільством.

Забезпечення законності - це обов'язковий принцип діяльності всіх органів державного апарату та ОВС в тому числі, які є його невід'ємною складовою. Тому питання контролю за їх діяльністю в системі державного управління теж посідає важливе місце серед них. Однак, стан їх діяльності, як і будь-якого іншого суспільного механізму, не є постійним. Він змінюється під впливом як об'єктивних, так і суто суб'єктивних факторів.

Виходячи з цього, автор ставить перед собою за мету на основі діалектичного підходу розглянути органи внутрішніх справ як систему управління, яка може змінюватися за різних умов.

Органам внутрішніх справ припадає вирішувати різноманітні і складні завдання під постійним впливом багатьох факторів. Це ускладнює як їх діяльність взагалі, так і процес прийняття рішень керівниками, що здійснюють управління силами і засобами ОВС. Ціль управління складною системою, до якої можуть бути віднесені всі соціальні системи, включаючи органи внутрішніх справ, полягає у підтримці визначеного її стану, тобто в підтримці необхідних показників системи [222, С.9]. Під станом системи будемо розуміти множину значень істотних характеристик (властивостей), які має ця система [222, С.12]. У нашому випадку виходом системи можуть бути значення оперативно-службових показників, що характеризують діяльність органу внутрішніх справ з якісного боку.

Зазначимо, що механізм управління системою полягає в тому, що очікувані при визначених подіях, умовах і реакціях значення показників якості роботи системи, встановлені на основі минулого досвіду або попередніх рішень, порівнюються з їх фактичними поточними значеннями. Якщо ці значення відрізняються на більше, ніж припустимо, тобто є суттєва розбіжність між дійсними й очікуваними результатами, то фіксується

наявність проблеми і приводиться в дію процес її вирішення за допомогою системи контрольного процесу. Під час функціонування цієї системи формується рішення, що стає її частиною. Отже, ціллю контролю є підтримка показника на визначеному рівні, що, у свою чергу, потребує необхідності перерозподілу ресурсів у зв'язку із змінами умов; такий засіб, яким механізм управління регулює працюючі частини системи [224, С.21].

Динамічність оперативної обстановки ускладнює завдання контролю органами внутрішніх справ, створюючи можливість відхилення значень показників якості діяльності об'єкта контрольного процесу від очікуваних більше, ніж це припустимо. Усувати можливість такого відхилення можна тільки за допомогою контролю.

Очевидно, що такий контроль потребує аналізу первинної інформації, зібраної на основі безпосереднього вивчення фактів із використанням знань про досліджуваній об'єкт, наявні й у суміжних галузях, тому що тільки в цьому випадку достовірність головного висновку соціального дослідження про можливі напрямки ходу подій у найближчому або більш-менш віддаленому майбутньому буде найбільшою.

Контроль у сфері діяльності органів внутрішніх справ із повним правом можна віднести до класу соціальних досліджень. Відомо, що поширеною помилкою є спроба визначити критичні причинні чинники, не використовуючи аналізу. Статистично оброблена інформація про систему може бути використана для прогнозування її стану й оцінки впливу на стан внутрішніх і зовнішніх факторів. Накопичення такої інформації дозволяє приймати обґрунтовані рішення про вимір умов функціонування системи, при корегуванні її поведінки [236, С.18], зміні структури і функцій системи.

Умовно виділимо три класи систем:

1. Системи, дійсний стан яких цілком збігається з бажаним станом.
2. Системи, дійсний стан яких частково збігається з бажаним станом.
3. Системи, дійсний стан яких не збігається з бажаним станом.

Далі, в середині кожного з цих класів, виділимо такі види систем:

1. Цілком працездатні системи;
2. Частково працездатні системи;
3. Непрацездатні системи.

Будемо вважати систему працездатною, якщо вона може виконувати поставлені перед нею завдання або покладені на неї функції. Далі всередині кожного з названих видів виділимо такі підвиди систем:

1. Системи, в яких можливе повне відновлення працездатності.
2. Системи, в яких можливе часткове відновлення працездатності.
3. Системи, в яких відновлення працездатності неможливе.

Таким чином, ми одержимо $3 \times 3 \times 3 = 27$ видів систем, кожний з яких характеризується кількома ознаками. Тепер можна зводити завдання контролю реальної системи до завдання ідентифікації її різновиду. Наші наступні дії будуть знаходитися у прямому зв'язку з вирішенням питання ідентифікації виду системи, тобто питання про належність системи до

визначеного виду серед поданих вище. Тут слід зазначити, що рішення про можливість відновлення працездатності системи може бути прийняте в тому випадку, якщо в процесі контролю вирішене завдання діагностики, тобто завдання визначення характеру, виду і місця незадовільної діяльності в системі.

Контроль вирішує не тільки завдання оцінки стану системи, але і її діагностики. Часто в діяльності органів внутрішніх справ уже в процесі контролю є доцільним усунути виявлені дефекти. У таких випадках інспекція штабу МВС України, у межах наданих їй повноважень, приймає рішення на місці і негайно перетворює його в життя, що істотно підвищує гнучкість і оперативність управління органами внутрішніх справ [36]. Звідси, зокрема, впливає, що система контролю в органах внутрішніх справ повинна виконувати не тільки інформаційно-облікові, але і відбудовні функції.

Отже, з прийнятої нами класифікації систем і певних міркувань впливає висновок про те, що завдання контролю системи може бути зведене до ідентифікації виду системи і завдання її відбудови.

Таким чином, основними завданнями контрольного процесу в органах внутрішніх справ України є такі:

- визначення стану системи;
- визначення працездатності системи;
- визначення можливості відновлення працездатності системи (діагностика системи, ухвалення рішення про можливість відновлення працездатності системи);
- усунення причин незадовільного функціонування системи (корекція системи, зміна структури системи, функцій і завдань, які ставляться перед системою).

З основних завдань впливають головні операції, процедури контрольного процесу: формування інформації, необхідної для вирішення завдання; одержання вихідних даних для аналізу завдання; аналіз завдання; ухвалення рішення завдання; усунення недоліків у функціонуванні системи

Не всі завдання вирішуються в конкретній системі контролю. Очевидно, що їх перелік, загальний обсяг і ступінь вирішення залежать від цілей контролю, типу об'єктів контролю і ресурсів системи управління.

У всіх службах і підрозділах органів внутрішніх справ існує система, яка здійснює оперативне управління силами і засобами в повсякденній діяльності і при вирішенні конкретних завдань. Організація контролю органічно впливає з її завдань і структури управління, оскільки контрольний процес є однією з її функцій.

Для того, щоб організувати систему контролю (передбачається, що ціль контролю визначена), вважається необхідним вирішити такі основні питання:

1. Обрати схему обслуговування, що представляє собою сукупність правил, які визначають порядок обслуговування підконтрольних об'єктів.

Схема обслуговування дає відповідь на питання, як обслуговуються об'єкти контролю. Сюди відносяться визначення порядку перевірки підрозділів і т.д. Наприклад, необхідно проконтролювати діяльність ряду підрозділів. Водночас це здійснити неможливо через обмежену кількість персоналу суб'єкта контрольного процесу. Залучати працівників з інших підрозділів недоцільно. У цьому випадку необхідно розробити найбільш ефективний порядок або черговість перевірки підрозділів, виходячи з наявних ресурсів суб'єкта контрольного процесу і запропонованих до перевірки вимог. У випадку використання автоматизованих систем необхідно визначити порядок опитування системою джерел інформації тощо.

2. Обрати стратегію контролю, під якою розуміють повноту перевірки об'єкта і періодичність контролю. Можливий суцільний або вибіркового контролю. Зокрема, комплексні перевірки, що практикуються в органах внутрішніх справ і які торкаються питань повноти зібраних зведень, можна віднести до суцільного контролю.

Періодичність контролю визначається характеристиками об'єктів контролю і можливостями суб'єкта. Період між черговими перевірками залежить від ступеня достовірності прогнозування стану об'єктів контрольного процесу. Ступінь довіри результатам прогнозування залежить від можливісних характеристик стану об'єкта контролю і часу накопичення даних про ці характеристики. Якщо можливісні характеристики об'єкта контролю (наприклад, можливість погіршення оперативної обстановки в цілому або по якомусь виду злочинів) залишаються стабільними, то в міру накопичення даних у процесі контролю ступінь довіри до прогнозу буде збільшуватися. Це означає, що при постійному ступені довіри до результатів прогнозу поступово буде збільшуватись інтервал між черговими перевірками об'єкта контролю. Якщо ж швидкість зміни можливісних характеристик стану об'єкта перевершує швидкість накопичення інформації про неї, то інтервал між черговими перевірками буде скорочуватися. Наприклад, крива, що характеризує злочинність визначеного виду, носить явно виражений періодичний характер, що пояснюється сезонністю вчинення такого виду злочинів. Якщо перевірки протягом кількох періодів показали, що характер кривої не змінюється, то можна зробити висновок про стабільність можливісних характеристик цього виду злочинів. Кожна наступна перевірка лише зміцнює нашу довіру до висновку про періодичність процесу, тобто в міру накопичення нових даних достовірність прогнозу про сезонність явища буде збільшуватися.

Таким чином, переконавшись у слушності висновків, ми будемо з постійним ступенем довіри ставитися до результатів прогнозу про напрямок розвитку такого виду злочинів, тобто достовірність буде постійною. За цих умов правильним буде рішення про збільшення інтервалу між черговими перевірками об'єкта контролю.

Тепер розглянемо випадок, коли швидкість зміни можливісних характеристик стану об'єкта перевищує швидкість накопичення інформації

про неї. Якщо інтервал між черговими контрольними перевірками буде більшим ніж сам період зміни процесу, то ми одержимо неправильне уявлення про його хід, тому що за час між двома перевірками характер кривої може значно змінитися. Відповідно, за таких умов керівник не зможе своєчасно прийняти правильне рішення, наприклад, про маневр силами і засобами. У цьому випадку для того, щоб мати можливість стежити за реальним розвитком процесу, треба скоротити інтервал між перевірками хоча б до розміру періоду самого процесу. Органи внутрішніх справ мають справу з процесами інерційними [124, С.62], які характеризуються запізнюванням, що перебувають під впливом значної кількості чинників. Тому перевірки доцільно проводити через менші інтервали, ніж період зміни процесу. У випадку неперіодичного процесу інтервал між перевірками повинен дозволяти своєчасно приймати правильне рішення про маневр силами і засобами. Практично в усіх випадках швидкість наших дій повинна бути вищою за швидкість процесу, на який ми намагаємося впливати.

Отже, швидкість накопичення й аналізу інформації про стан підконтрольного об'єкта впливає на вибір розміру періоду контролю і повинна на визначений для кожного конкретного випадку розмір перебільшувати швидкість зміни можливості характеристик об'єкта. При цьому повинен бути визначений конкретний час, необхідний для ухвалення рішення про дії органів внутрішніх справ і на здійснення самих дій. Це ще більше посилює вимогу перевищення швидкості накопичення й аналізу інформації про об'єкт над швидкістю зміни його стану. В іншому випадку ми не будемо встигати своєчасно впливати на нього. Проте як значення швидкості збору й аналізу інформації про стан підконтрольного об'єкта досить велике, при виборі розміру періоду контролю варто враховувати, що перевірки не повинні бути дуже частими, тобто розмір періоду контролю не може бути меншим визначеного розміру для кожної системи. Це пояснюється тим, що частий контроль може в окремих випадках дезорганізувати або навіть паралізувати роботу системи. У соціальних системах це серйозне обмеження, з яким необхідно постійно рахуватися.

3. Розробити штатний розклад персоналу суб'єкта контролю і їх функціональні обов'язки. Штатний розклад системи контрольного процесу повинен забезпечувати нормальний процес його підготовки і проведення.

Кваліфікація і чисельність персоналу системи контрольних підрозділів повинна визначатися складністю об'єкта контролю і досконалістю засобів, що використовується для його здійснення.

Наприклад, якщо для реалізації контрольного процесу використовується комп'ютер, то персонал системи управління повинен мати достатньо високу кваліфікацію, щоб вдало використовувати можливості машини, тобто кваліфікація персоналу суттєво залежить від ступеня автоматизації контрольного процесу.

Перевірка діяльності служб управління внутрішніх справ вимагає від особового складу суб'єкта контролю більш високої кваліфікації, ніж

перевірка районного відділу внутрішніх справ, тобто складність об'єкту тягне за собою більш складні завдання контролю і, відповідно, вимагає більш високої кваліфікації персоналу системи контролю.

Слід вказати ту обставину, що, проектуючи будь-який об'єкт, ми, водночас, проектуємо систему контролю за діяльністю цього об'єкта. Тому ми повинні проектувати його з урахуванням можливих тимчасових втрат при підготовці і проведенні контролю. Таким чином, вибір раціональної системи контрольного процесу за об'єктом істотно впливає на вибір структури його самого і навпаки. Цей взаємозв'язок необхідно враховувати і при визначенні продуктивності контролю, що визначається, з одного боку, потребами системи управління, з іншого - обмеженнями на ресурси (наприклад, обмеженнями за штатним розкладом або обмеженнями на засоби для закупівлі устаткування). У зв'язку з цим однобічне прагнення підвищувати продуктивність не є обґрунтованими, оскільки це веде до різкого збільшення витрат на контрольний процес.

У всякому разі необхідно з'ясувати чутливість зміни ефективності системи контролю до зміни її продуктивності і витрат. Однак може виявитися, що підвищення продуктивності системи лише трохи збільшує її ефективність, але значно збільшує витрати. Тому існує оптимальна продуктивність контрольного процесу. Взагалі, питання оцінки витрат на контроль та на будь-які заходи в органах внутрішніх справ у порівнянні з досягнутим в остаточному підсумку ефектом має самостійне значення.

Суть основних положень контрольного процесу складних систем в органах внутрішніх справ полягає у визначенні і виборі методів його здійснення: оцінки стану системи; прийнятті рішення про дієздатність системи; діагностики.

Для оцінки стану системи необхідно обрати його показник і визначити методику та процедуру його обчислення. Таким показником може бути показник якості роботи системи. Оскільки обчислення показника як функції параметрів системи проводиться неточно, крім того, самі параметри вимірюються помилково, то на практиці ми можемо одержати лише оцінку показника якості, який характеризує стан системи тільки на обраному, фіксованому режимі контролю, що відбиває визначений діапазон умов функціонування системи.

Режим функціонування органу внутрішніх справ визначається умовами його діяльності, якими виступають чинне законодавство, відомчі та інші нормативні акти, оперативна обстановка, обмеження на ресурси та ін. Також на стан діяльності ОВС впливають вказівки, накази на виконання будь-яких дій, планові і директивні заходи тощо.

Показник якості роботи системи залежить від параметрів і режиму, оскільки для кожного режиму роботи системи значення її параметрів істотно відрізняються. Приймаючи режим постійним, ми можемо обчислити показник якості тільки для визначених, характерних саме для цього режиму, параметрів систем. Таким чином, вибір режиму контролю має істотне значення для його

ефективності. Режим контролю може бути найбільш напруженим [110, С.94]. Прикладом такого режиму можуть бути дії органів внутрішніх справ в особливих умовах, наприклад, за умови введення в дію плану „Сирена” та ін.

Іншим важливим питанням є визначення обсягу контролю, тобто переліку параметрів, які підлягають контролюванню. Вирішення цього питання ґрунтується на застосуванні показника достовірності контролю. Достовірність контролю - це міра довіри до оцінки стану підконтрольної системи.

Прийняте рішення про ступінь виконання підконтрольною системою поставлених перед нею завдань ґрунтується на порівнянні отриманої оцінки показника якості роботи з деяким припустимим розрахунковим значенням, яке враховує цільові фактори й обмеження на ресурси системи. Ці розрахунки потребують розгляду більш складних комплексів, до яких контролююча система входить як елемент. Припустиме значення показника якості визначається вирішенням задачі більш високої ієрархічної структури. Наприклад, розглядаючи показник якості роботи районного відділу внутрішніх справ, необхідно з'ясувати його становище в системі МВС. Якщо система характеризується кількома показниками якості роботи, то для кожного з них складається перелік параметрів, від яких вони залежать. Потім для кожного показника якості роботи складаються рівняння, що описують взаємозв'язок розміру показника з розмірами параметрів.

Завдання діагностики доцільно вирішувати разом з визначенням показників якості. Очевидно, що повнота діагностики залежить від поставлених цілей і на практиці часто обмежується визначенням стану окремих його систем, що входять до системи, яка підлягає контролю. Аналіз складних систем показує, що кількість параметрів, визначених з достатньо високою достовірністю показників якості системи, невелика й основну масу контрольних параметрів складають діагностичні. Пояснюється це тим, що вирішення кожного додаткового діагностичного завдання призводить до різкого збільшення контрольних параметрів.

Специфіка вирішення завдань діагностики викликана вимогою констатувати, що визначений вузол у підсистемі або сама підсистема працює незадовільно. При цьому немає необхідності точно визначати допуски на діагностичні параметри, достатньо їх визначити приблизно. Слід вказати, що стосовно точки зору обчислення, вимір діагностичних параметрів показника якості роботи системи дає надлишкову інформацію. Тому немає необхідності включати ці параметри у функцію показника якості. Проте, практично, можна цю групу параметрів логічно пов'язати з рівнянням для обчислення показника якості.

Звичайно, логічність показника якості залежить від діагностичних параметрів. Суть цієї залежності полягає в тому, що якщо всі діагностичні параметри знаходяться у своїх допусках, то показник якості не залежить від їх розміру і визначається значеннями істотних параметрів.

Наприклад, ми аналізуємо роботу органу внутрішніх справ по боротьбі з особливо небезпечними злочинами. У процесі контролю ставиться “ввідна” про напад озброєної групи на деякий об’єкт. При нормальному для цього органу допуску в дві хвилини співробітники чергової частини органу, найближчі його наряди прибули до цього об’єкта через три хвилини, вийшовши з допуску на одну хвилину. В цьому випадку буде природним визнати показник якості роботи органу внутрішніх справ рівним нулю, незважаючи на те, що інші параметри, наприклад, такі як відсоток розкритих особливо небезпечних злочинів, були задовільними. Практика роботи органів внутрішніх справ підтверджує правомірність такого підходу [43].

Підводячи підсумок можна зазначити, що органи внутрішніх справ як суспільний механізм перебувають під тиском різноманітних факторів, які впливають на їх діяльність. Відповідно до цього стан діяльності ОВС може бути як задовільним, так і незадовільним. Тут виникає потреба у диференційованому підході до контрольного процесу в ОВС за різних обставин. Тобто під час здійснення контролю треба звертати увагу на показники, які дійсно ілюструють стан зазначених органів, а саме показники якості їх діяльності для того, щоб ця функція управління дійсно впливала на подальший розвиток відповідної системи.

Застосування принципів контрольного процесу з використанням показників якості роботи системи дозволяє успішно вирішити дві проблеми. Перша пов’язана з розробкою методології побудови системи контрольного процесу в органах внутрішніх справ. При цьому всі основні характеристики системи контролю визначаються на основі достовірності оцінки показника якості роботи підконтрольної системи. Друга проблема полягає в принциповій можливості прийняття більш гнучких рішень на основі одержаної оцінки показника якості роботи системи.

Органи внутрішніх справ України не можуть стояти осторонь вказаних нагальних проблем. Тому мета реформування – перетворення української міліції на структуру, здатну забезпечити умови для нормального функціонування суспільства, повернення довіри населення до міліції. Це викликано інтересами громадян, реаліями часу та стрімкістю перетворень у суспільному житті.

Реалії сьогодення змушують нас вести пошуки нових форм і методів роботи, побудови організаційної структури системи управління з метою вжиття додаткових заходів, спрямованих на ефективне забезпечення правопорядку, захисту конституційних прав громадян та активізації боротьби зі злочинністю. У своїй діяльності ми не гарантовані від прорахунків і помилок. Однак необхідно зробити все можливе, щоб сконцентрувати свої зусилля на протидії криміналітету на пріоритетних напрямках. Іншого шляху немає, бо наша поразка, без перебільшення, може зумовити руйнування молодой держави [248, С.5].

ВИСНОВКИ

Спираючись на праці засновників теорії юридичного процесу В. М Горшеньова та І.Б. Шахова і проаналізувавши відповідну літературу та нормативно-правові джерела можна зробити висновок, що *під контрольним процесом у системі юридичного процесу розуміється спостереження, перевірка, порівняння й оцінка відповідним суб'єктом державного апарату контрольних параметрів з нормативно-встановленими, здійснення планомірного систематичного впливу на конкретних суб'єктів юридичного процесу з метою попередження або своєчасного виявлення й усунення відхилень і порушень в їх діяльності, забезпечення їх подальшого ефективного функціонування та розвитку з метою досягнення завдань правового регулювання*. Контроль є правовим інститутом, який сприяє впровадженню державної політики в суспільстві шляхом перевірки відповідності дотримання посадовими особами та державними органами норм права.

Дотримання вимог законності та дисципліни є головним принципом діяльності державних органів, а контроль є тим чинником, який вимагає, перевіряє та карає за його порушення.

Існує велика кількість державних органів, які мають різні функціональні обов'язки та завдання. Тривалий період зберігається різноманітний підхід до класифікації видів контролю. За органами, які його здійснюють, деякі автори підрозділяють контроль на державний і внутрішньовідомчий. Характеризуючи систему контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ, виділяють у ній такий, що проведений по лінії представницьких органів державної влади, а також надвідомчий і внутрішньовідомчий. Тим часом внутрішньовідомчий контроль є невід'ємною частиною державного.

Класифікувати види контролю можна за різними підставами. Проте головним критерієм класифікації в системі юридичного процесу доцільно вважати правове положення, місце органу, який здійснює контрольні повноваження, в загальній системі управління. Стосовно цього основного критерію всі інші мають допоміжне значення, хоча й дозволяють глибше дослідити контроль як суспільне явище, кваліфіковано здійснювати його.

Виходячи з цього констатуємо, що такий вид діяльності, як контроль відіграє величезну роль у діяльності окремого органу та у функціонуванні держави в цілому, і органи внутрішніх справ тут не є виключенням. Цілі, які переслідує цей вид юридичного процесу, цілком відповідають вимогам

сьогодення і сприяють становленню України як правової держави, починаючи з кожної її частини. Говорячи про місце контрольного процесу в субординаційній структурі юридичного процесу, важливо підкреслити, що вона стоїть після правотворчості та правозастосування, але проникає в них своїм організуючим впливом.

Враховуючи викладене, здається можливим визначити функції управління, як комплекс взаємопов'язаних, визначених у статусі органу і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів органу, його структурних підрозділів, службовців, котрі забезпечують об'єкти контрольного процесу політичною, економічною, методичною орієнтацією, адміністративними, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, які організують досягнення цілей, що стоять перед системою управління.

Це визначення не претендує на досконалість, але, на нашу думку, відображає досить суттєві моменти в розумінні функцій контрольного процесу.

Специфічне призначення контрольного процесу як творчої, позитивної, організаційної діяльності повторного, вторинного характеру дозволяє говорити про її відносну автономність, надає можливість відокремити її від інших правових форм діяльності. За завданнями і цільовим призначенням контрольний процес покликаний вирішувати широке коло питань: встановити фактичне виконання заданого управлінського рішення в організаційній, виконавчо-розпорядницькій діяльності підконтрольного об'єкта; дати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну і юридичну оцінку; прийняти ефективне рішення щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадку виявлення неправомірної поведінки - привести до дії відповідні правоохоронні засоби, прийняти профілактичні заходи для попередження у майбутньому визначених порушень; домагатися оперативного і найбільш повного та якісного виконання прийнятого рішення.

До тих ознак контрольного процесу, які відрізняють його від інших видів діяльності, необхідно віднести і її спонукальні обставини. Це – об'єктивна потреба у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації нормативно-правових розпоряджень у поведінці, діяльності суб'єктів суспільних відносин; забезпечення ефективності правового регулювання; відновлення стану законності і правопорядку у випадках його порушень.

Контрольний процес характеризується різноманіттям суб'єктів, обсягом і змістом одержуваних матеріально-правових результатів. За методами правового регулювання контрольний процес поєднує в собі деякі риси як дозвільного-розпорядницького, так і юрисдикційного засобів і спроможний виступати у формі регулятивних і охоронних правовідносин.

Особливістю контрольного процесу є його автономність як специфічного виду діяльності, що уособилася у процесі поділу праці і спеціалізації в управлінні, який виконує особливі завдання, виступає засобом поєднання нормотворчості і виконання.

З'ясовуючи місце контрольного процесу в субординаційній структурі юридичного процесу, важливо підкреслити, що він стоїть після нормотворчості і правозастосування і здійснює на них свій організуючий вплив.

Специфіка контрольного процесу особливо проявляється при розкритті його структури. Визнання його як самостійного різновиду юридичного процесу - підстава для спроби відокремити складові елементи його процесуальної форми: контрольно-процесуальні провадження, які надають предметну характеристику контролю; контрольно-процесуальні стадії, які визначають динамічні аспекти контролю; контрольно-процесуальні режими, які відтіняють ступінь його напруженості.

Успішне вирішення завдань, покладених, наприклад, на чергові служби, потребує негайного реагування, швидкого і чіткого розгортання сил і засобів, здійснення у стислий термін об'єднаних, погоджених дій співробітників різноманітних служб органів внутрішніх справ. Тому сьогодні велика увага приділяється оснащенню чергових підрозділів новітніми засобами транспорту, зв'язку, оперативної та організаційної техніки.

Зі створенням штабних підрозділів в органах внутрішніх справ України з'явилася однакова і діюча система контролю та перевірки виконання від „верхів” до „низів”. Широкого поширення набуло інспектування як вища форма контролю всіх сторін діяльності органів внутрішніх справ за тривалий період.

Контроль за усуненням недоліків і виконанням планів у діяльності органів внутрішніх справ здійснюється шляхом:

- проведення контрольних перевірок (як правило, через рік після інспектування);
- заслуховування звітів керівника перевіреного органу;
- витребування з перевіреного органу письмових звітів;
- систематичного аналізу результатів роботи органу після інспектування.

Одним із завдань контрольного процесу є виявлення та узагальнення прогресивного досвіду діяльності та забезпечення точного і неухильного виконання приписів законів усіма установами, організаціями, посадовими особами та громадянами України.

Але методи та форми контрольної діяльності, наприклад суду, відрізняються від форм та методів аналогічної діяльності інших органів. Якщо суд під час розгляду конкретної справи встановлює недоліки в роботі

органів управління, підприємств, установ, то він виносить відповідний акт, в якому вказує на встановлені недоліки і повідомляє про них керівництво відповідного органу.

Велике значення має також контроль та перевірка виконання, які здійснюються керівниками органів внутрішніх справ. Про цей вид контролю, який є обов'язковою умовою управління, можна говорити як про внутрішній контроль. Кожен керівник зобов'язаний організовувати систематичну перевірку виконання своїх рішень та актів органів вищого рівня.

Поряд з внутрішнім контролем, який здійснюється в середині окремої системи, контроль може проводитися органом, який не входить в систему певного відомства. В такому випадку контроль називається зовнішнім.

Важливішим засобом забезпечення законності в управлінні є надання громадянам широкого права оскарження незаконних дій посадових осіб або установ та обов'язок відповідного органу розглянути скаргу та прийняти необхідні заходи за її змістом.

Скарою називається заява у письмовій чи усній формі, яка вказує на незаконні дії або містить клопотання про перегляд, зміну або відміну рішення державного органу чи посадової особи [18]. Підставою для скарги можуть бути також і недоліки в роботі державних установ, хоча б вони безпосередньо і не були пов'язані з порушенням законних прав громадянина, який подає скаргу.

В Україні не обмежується ні коло дій, які можуть бути оскаржені, ні коло посадових осіб та установ, на дії яких може бути подана скарга, ні коло осіб, які мають право на оскарження, це право належить не тільки тим особам, законні інтереси та права яких безпосередньо були порушені, але й особам, стороннім для зацікавленого в скарзі.

Таким чином, право скарги має ту принципову особливість, що вона, з одного боку, є засобом захисту законних прав громадян у разі їх порушення, а з іншого - правомірною скаргою є засобом, який сприяє підвищенню рівня ефективності в роботі органів державного управління та органів внутрішніх справ України.

Звідси, правильна організація прийому та розгляду скарг і заяв громадян та прийняття по них відповідних рішень має величезне значення для посилення режиму законності в суспільстві.

Порушення законності завжди спричиняє визначену шкоду державним або суспільним інтересам, що охороняються законом. У випадку, якщо шкода стає суттєвою внаслідок порушення норм чинного законодавства, то тут може йти мова про посадовий злочин, при наявності й інших його ознак.

У ряді випадків діями працівників органів внутрішніх справ України норми закону не порушуються, але їх зовнішній характер, зневага правилами етикету нерідко завдає значної моральної шкоди, дискредитує імідж правоохоронних органів перед громадськістю.

Для пошуку оптимальних шляхів зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ необхідне детальне вивчення причин і умов, що сприяють (не перешкоджають) вчиненню посадових правопорушень. Попередній розгляд цієї проблеми дозволяє зробити висновок про вплив, принаймні, двох основних першопричин на вчинення посадових правопорушень у сфері охорони суспільного порядку. Ними є неправильно зрозумілі інтереси служби й особисті інтереси та потреби, що суперечили правомірним можливостям їх задоволення.

Сучасний рівень розвитку суспільства висуває до діяльності правоохоронних органів підвищені вимоги. Зміни, що відбуваються в нашій державі, торкнулися всіх сторін громадського життя, поставивши на перший план проблему якості будь-якої суспільно корисної діяльності. Проблема якості повною мірою поширюється і на діяльність правоохоронних органів взагалі та органів внутрішніх справ зокрема. Ситуація, коли ця діяльність оцінюється, в основному, за кількістю зареєстрованих злочинів, зростання, зниження і відсотку їх розкриття вже не є оптимальною. Для дотримання законності і справедливості якість правоохоронної діяльності не повинна визначатися лише кількісними показниками. Назріла необхідність доповнити критерій оцінки діяльності органів внутрішніх справ таким чином, щоб не виникало протиріч між цілями боротьби зі злочинністю й оцінкою цієї боротьби.

На жаль, існуюча система оцінювання роботи органів внутрішніх справ не вирішує проблеми. Необхідно знайти такі додаткові критерії оцінки, які б відповідали цілям реальної охорони суспільного порядку і боротьби зі злочинністю. Вважається, що одним з них можна було б вважати стан законності в їх діяльності, співставивши показники розкриття злочинів, їх зростання або зниження тощо, кількісні характеристики для врахування стану злочинності, розробки і проведення профілактичних заходів, визначення ефективності застосовуваних норм, методів боротьби зі злочинністю. Стан законності в діяльності органів внутрішніх справ може визначатися кількістю ранжированих порушень законності залежно від їх серйозності (суспільної небезпеки).

Соціальна значимість запропонованого критерію полягає в тому, що вся правоохоронна діяльність буде співвідноситися не з інтересами особи й органу, а з інтересами, які безпосередньо виражені законом (відомчими нормативними актами, що не суперечать законодавству). Це дозволить зводити до мінімуму (на рівні помилки) всі порушення законності, що вчиняються з неправильно витлумачених інтересів служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

НОРМАТИВНІ АКТИ:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.
2. Кримінальний кодекс України: Офіційний текст. – К.: А.С.К., 2003. – 224 с.
3. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України. - 2003. - №11. - С. 461.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 164 с.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України.-2001.-№9.-С.12-199.
6. Цивільний процесуальний кодекс України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України.-2001.-№9.-С.12-199.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 164 с. (Б-ка офіційних видань).
8. Про державну податкову службу в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №6. - С. 37.
9. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №4. - С. 20.
10. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 53. - С. 793.
11. Про адвокатуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 9. – С. 62.
12. Про Службу безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - С. 382.
13. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 22. - С. 303.
14. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №35.
15. Про нотаріат: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 39.
16. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України . - 1993. - №52. - С 490.
17. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - №11.
18. Про звернення громадян: Закон України // Юридичний вісник України. - 1997. - № 39.
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 280 / 97-ВР.
20. Про боротьбу з корупцією: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - №34; 1997. - № 19; 1998. - №26.
21. Про рахункову палату: Закон України // Відомості Верховної Ради України . - 1996. - № 43. - С. 212; 1998. - № 24. - С. 137.
22. Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 20. - С. 99.

23. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - С.190.
24. Про виконавче провадження: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 24.
25. Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України: Закон України // Законодавство України про судову та правоохоронну діяльність: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2001. - 352 с.
26. Про контроль за діяльністю Служби безпеки України: Указ Президента України від 22 жовтня 1998 р. // Офіційний вісник. - 1998. - № 43. - С. 1587.
27. Про положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби: Указ Президента України від 10 вересня 1998 р. // Голос України. - 1998. - 22 вересня.
28. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України: Указ Президента України від 12.03.1999р. // Офіційний вісник. - 1999. - № 39.
29. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник. - 1999. - № 50. - С. 2434.
30. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 лютого 1999 р. // Офіційний вісник. - 1999. - №6. - С.189.
31. Про заходи щодо вдосконалення контролю за виконанням актів та доручень Президента України: Указ Президента України від 29 березня 2000р. // Офіційний вісник. - 2000. - № 13. - С.516.
32. Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 24 грудня 2001р. // Офіційний вісник. - 2001. - № 52.
33. Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 29 грудня 1999 р. зі змінами, що внесені Указами Президента України №278/2000 від 23.02.2000р. і №397/2000 від 09.03.2000р.
34. Про систему органів юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 .04.1998р. // Офіційний вісник. – 1998. - № 18.
35. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник. - 1999.- № 10.- С. 390.
36. Про затвердження Положення про Штаб МВС України: Наказ МВС України № 501 від 09.12.1991р.
37. Про затвердження переліків посадових номенклатур МВС та Інструкції про порядок призначення працівників на посади: Наказ МВС України № 155 від 09.03.1995р.
38. Про затвердження інструкції про відбір кандидатів на службу в органи внутрішніх справ: Наказ МВС України № 60 від 31.01.1996р.

39. Про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організації особистого прийому громадян в ОВС, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях, підприємствах системи МВС України: Наказ МВС України № 414 від 10.06.1998.
40. Про затвердження Положення про наставництво в органах внутрішніх справ України: Наказ МВС України № 960 від 15.12.1999р.
41. Про затвердження Положення про організацію виховної роботи з особовим складом органів і підрозділів органів внутрішніх справ: Наказ МВС України № 385 від 17.06.2000р.
42. Про затвердження структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України № 1616 від 25.12.2003 р.
43. Про забезпечення контролю в системі МВС України: Наказ МВС України № 39 від 15.01.2004 р.
44. Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 17 жовтня 2000р. // Офіційний вісник. – 2000. - № 42.
45. Положення про Міністерство юстиції України від 30.12.97 № 1396/97 (зі змінами, внесеними згідно з указами Президента від 15.09.98 № 1019/98 та від 09.02.99 № 145/99).
46. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР від 29.07.1991р. № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. - К., 1993.
47. Положення про Вищу атестаційну комісію адвокатури від 05.05.1993р. // Голос України. – 1993. – 13 травня.
48. Положення про Вищу атестаційну комісію нотаріату від 22.02.1994р. // ЗП Кабінету Міністрів. – 1994. – № 6.
49. Комплексная целевая программа борьбы с преступностью на 1996-2000 годы от 17 сентября 1996 г. № 837 / 96 // Деловая Украина. – 1996 - № 70, 72.
50. Комплексна програма вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999-2005 рр.: Додаток до наказу МВС України № 61 від 29.01.1999 р.
51. Комплексна програма кадрової політики в органах та підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001-2005 роки: Затв. наказом МВС України № 515 від 30 червня 2001р.
52. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ від 24.04.1996р. // ЗП України. - 1996. - №8.
53. Програма кадрового забезпечення державної служби від 10.11.1995р.
54. Концепція психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ України: Затв. рішенням колегії МВС України № 2 КМ / 2 від 05.02.1997 р.
55. Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ від 29.07.1991р. № 1368-ХІІ // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. - К., 1993.
56. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України: Схвалений колегією МВС 5 жовтня 2000р. № 7км/8

57. Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України. Затв. наказом МВС України від 23.02.2001р. № 148.

58. Про реорганізацію кадрових апаратів ОВС України: Рішення колегії МВС України № 1 КМ/3 від 14.01.1996р.

59. Про підсумки роботи ОВС України за 9 місяців 1998 р. та заходи стабілізації криміногенної обстановки: Рішення колегії МВС України № 7 КМ/1 від 17.10.1998р.

ЛІТЕРАТУРНІ ДЖЕРЕЛА:

60. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / АН СССР, ин-т государства и права. - К.: Наукова думка, 1990.-147с.

61. Аверьянов В.Б., Крупчан А.Д. Аппарат государственного управления. - К.: Политиздат Украины, 1985. – 165с.

62. Алексеев С.С. Теория права. - Харьков: Изд. Бек, 1994. – 223с.

63. Анализ, планирование, контроль: Сборник методических рекомендаций /Акад. МВД СССР, орган-инспект. программа; Ред.кол.: Н.П.Володько (отв. ред.) и др.; Айрумян Г.А. и др.- М., 1988.- 109с.

64. Андріанов М.І. Органи радянського державного управління і правові форми їх діяльності. Лекції з курсу “Радянське право”, розділ “Радянське адміністративне право.” - К., 1964.- 58с.

65. Андрійко О.Ф. Контроль у сфері державного управління // Державне управління. Теорія і практика.-К.: Юрінком Інтер, 1998. – 344с.

66. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис...канд.юр.наук. – К., 1999. – 19с.

67. Анисимов В.М. Социальный контроль за деятельностью ОВД. Лекция.- М., 1999. – 21с.

68. Антипов В.І. Наукове забезпечення вдосконалення правового регулювання та організації діяльності ОВС: Матеріали наук.-практ. конф. - К., 1994. - С. 27 -32.

69. Ануфрієв М.І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): Автореф. дис...канд.юр.наук. Х., 1998. – 15с.

70. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность: Монография / В.Ф. Сиренко, В.В. Цветков, Е.Б. Кунько и др. - К., 1993. - 163с.

71. Атаманчук Г.В. К вопросу о взаимосвязи субъектов и объектов социального управления. - К., 1987. – 54с.

72. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций.- М.: Юрид лит., 1997. - 400с.

73. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление.- М.: Политиздат, 1981. - 432с.

- 74.Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности.- М.: Акад. МВД РФ, 1993. - 57с.
- 75.Бабкова В.С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності: Дис...канд.юр.наук: 12.00.10. /Нац. юрид. акад. Укр. ім.Я.Мудрого . - Х., 1998. – 187с.
- 76.Багиня И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). - М.: Юрид. лит, 1976. - 197с.
- 77.Бакеев В.А. Социально-психологические аспекты перестройки управления в органах внутренних дел: Лекция. - М., 1989. - 25с.
- 78.Бандурка А.М. Судебные и правоохранительные органы в Украине. - Х.: Ун-т внутр.дел, 1999. - 216с.
- 79.Бандурка А.М., Друзь В.А. Психология власти: Учеб. пособие для вузов. - Харьков: Ун-т внутр.дел, 1998. – 197с.
- 80.Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 2000. - 123с.
- 81.Бандурка О.М. Основи управління в ОВС України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - Х.: Основа, 1996. - 397с.
- 82.Бандурка О.М. Управління в ОВС України: Підручник для вищих закладів МВС України. – Х.: Ун-т внутр.справ, 1998. - 477с.
- 83.Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении Правоведение. - 1992. - № 3. - С.9-12.
- 84.Бачило І.Л. Функції органів управління. - К., 1992. – 143с.
- 85.Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються ОВС: Автореф. дис...канд.юр.наук. - Х., 1997. – 172с.
- 86.Бенедик И.В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретическое исследование: Дис...канд.юрид.наук. 12.00.01. - Х., 1986. - 191с.
- 87.Берекашвили Л.Ш. Основы теории и практики разработки интегрированной системы оценки руководства ОВД. - М., 1980. – 131с.
- 88.Битяк Ю.П., Зуй В.В. та ін. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. - Х.: Укр. юрид.акад., 1994. - 44с.
- 89.Богданов М.В. Некоторые организационные проблемы обеспечения инспекторского контроля в ОВД. Практика регулирования и социального управления. - М., 1982. – 157с.
- 90.Болтенкова Л.Ф. К вопросу о развитии контроля в сфере управления // Советское конституционное законодательство и вопросы государственного управления. - Томск, 1980. - С.72-77.
- 91.Бутылин В.Н. Организационно-правовые формы и методы работы руководителей ОВД по укреплению законности // ОВД в механизме формирования правового государства. - Уфа, 1991.- С.96-104.
- 92.Васильев О.Н. Проблемы соотношения материального и процессуального права. - М., 1980. – 193с.

93. Васильев А.М. О правоприменении и процессуальном праве // Проблемы соотношения материального и процессуального права. - М., 1980.- С.10-12.
94. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. - Х., 1996. - 156с.
95. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ України: Монографія. - Харків: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2003. – 269с.
96. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: Автореф. дис...канд.юр.наук.: 12.00.07. – Х., 2004. – 18 с.
97. Воробьев О.В. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Лекция. - К., 1976. - 30с.
98. Ганчев П. Общество и контроль. - София: Партиздат, 1978. - 236с.
99. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні: Навч. посібник. - Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. - 55с.
100. Гейдаров А.Н., Зуйков Г.Г. Организация и осуществление контроля в ОВД. - М., 1976. - 125с.
101. Гобозов Т.Я. Механизм реализации управленческих решений в ОВД: постановка проблемы. Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений ОВД: Труды Академии управления МВД России. - М., 1998. - С.37-40.
102. Головченко В. Теоретичний та політико-правові аспекти ефективності державного управління // Право України. - 1997. - № 5. - С.93-95.
103. Голубен П.В. Правовые и организационные основы ведомственного контроля штабных подразделений за деятельностью ОВД: Дис...канд.юр.наук.: 12.00.02. - М., 1996. - 185с.
104. Голубинский В.И. Теоретические основы организаторской работы в ОВД: Автореф.дис...канд.юр.наук.: 12.00.02. - М., 1973. – 22с.
105. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. - М., 1998. – 141с.
106. Горницкий А.А. Проблемы юридической ответственности должностных лиц в государственном управлении: Автореф.дис...д-ра юр.наук. - К., 1992. – 22с.
107. Горшенев В.М. Законность как достояние правового государства // Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. - Волгоград, 1991. - С.5-12.
108. Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. - Ярославль, 1979.- Вып.1. - С.4-7.
109. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. - М.: Юрид.лит., 1972. - 256с.
110. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.: Юрид.лит., 1987. – 164с.
111. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко – М.: Статут, 2000. – 124с.

112. Гранат Н.Л. Правовые отношения // Юрист. - 1998. - № 10. - С.9-14.
113. Гранат Н.Л. Правосознание и правовая культура // Юрист. - 1998. - № 11-12. - С.2-8.
114. Григонис Э.П. Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект): Дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - СПб, 1995. - 201с.
115. Грошевой Ю.М., Пышнев Д.И. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля в системе АПК: Учебное пособие. - К.: УЮА, 1992. - 74с.
116. Гурне Б. Державне управління. - К.: Основа, 1993. - 166с.
117. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. - К., 1998. - 252с.
118. Дишкант О.В. Організаційні засади фінансового контролю в ОВС // Фінанси України. - 1998.- № 2. - С.73-76.
119. Донцов И.И., Петренко В.В. Основы применения ЭВМ в деятельности ОВД: Учеб. пособие. - Рязань, 1989. - 123с.
120. Дорогих О.М. Організаційно-правові основи діяльності державної контрольної-ревізійної служби України: Автореф.дис...канд.юр.наук. - Одеса, 1999. - 19с.
121. Егоршин А.П. Управление персоналом. - 2-е изд. - Н.-Новгород: НИМБ, 1999. - 624 с.
122. Забарный Г.Г. Специализированный внешний контроль милиции: Автореф.дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - К., 1987. - 19с.
123. Загальна теорія держави і права / За ред. академіка АпрН України, д.ю.н. В.В.Копейчикова. - К.: Юрінком, 1997. - 227 с.
124. Заец А.П. Согласованность нормативных предписаний как условие повышения эффективности правового регулирования: Автореф. дис...канд.юр.наук. 12.00.01. - К., 1985. - 18 с.
125. Заец А.П. Правовая держава в Україні: концепція і механізм реалізації: Автореф. дис...д-ра юр. наук. - К., 1999. - 45с.
126. Заяць Н. Місце ОВС у реалізації прав людини // Право України. - 1999.- № 9.- С. 26-29.
127. Здир Я.А. Коллегиальность и единоначалие в управлении органами внутренних дел: Лекция. - М., 1972. - 32 с.
128. Ипакян А.П. Методы управленческой деятельности в органах внутренних дел: Автореф.дис...канд.юр. наук.: 12.00.07. - М., 1973. - 21с.
129. Караханов В.Е. Вопросы дальнейшего совершенствования оперативно-зонального контроля в системах МВД, УВД. - М., 1979. - 135с.
130. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. - Саратов, 1989. - 218 с.
131. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: Автореф.дис...канд.юр.наук. - Одеса, 1999. - 19с.
132. Киллен К. Вопросы управления: Сокр. пер. с англ. / Под ред. И.М. Верещагина. - М.: Экономика, 1981. - 201с.

- 133.Киричук И.Б. Организация и деятельность органов внутренних дел как предмет правового регулирования: Автореф.дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - Академия МВД СССР. - М., 1991. - 25 с.
- 134.Клочков В.Г. Судовий контроль законності та обґрунтованості застосування запобіжного заходу - взяття під варту: Дис...канд.юр.наук.: 12.00.09. - К., 1998. - 231с.
- 135.Клюшниченко А.П. Воплощение демократических принципов государственного управления в деятельности ОВД (милиции): Учебное пособие. - К., 1974. - 128 с.
- 136.Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка // Права людини: Зб. документів / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. - Х., 1997. - 142с.
- 137.Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М., 1976. - 167с.
- 138.Колодий А.Н. Принципы правового регулирования и их реализация в деятельности милиции: Автореф. дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - К., 1991. - 19с.
- 139.Колпаков В.. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка. - К.: Укр.акад.внутр.дел, 1993. - 80 с.
- 140.Комаров В.А. Деякі аспекти діяльності центру громадянських зв'язків ОВС України в організації взаємодії з населенням // Вісник ун-ту внут.справ. - 1999. - № 8. - С. 262 - 267.
- 141.Комзюк П.Г. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників ОВС, які вчинили адміністративні проступки // Вісник Ун-ту внутр.справ. - 1999. - № 8. - С. 101 - 104.
- 142.Кондауров Р.В. Ведомственный финансовый контроль в системе органов внутренних дел // Организационно-правовые проблемы борьбы с организованной преступностью: Материалы межвед.науч-практ.конф. - Воронеж, 1998. - С. 129 - 132.
- 143.Концепція адміністративної реформи в Україні. - К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. - 62 с.
- 144.Концепція перетворень: керівник Апарату міністра внутрішніх справ України Володимир Шаповал // Іменем закону. - 2003. - 24-30 жовтня.
- 145.Копорцев А.Г. Контроль в управленческой деятельности. - М., 1982. - 163с.
- 146.Копорцев А.Г. Система контроля в ОВД и ее проектирование: Лекция / Акад.МВД СССР. - М., 1990. - 18 с.
- 147.Копорцев А.Г. Организация системы контроля в МВД, УВД: Лекции по уч.дис-не «Организация управленческой деятельности в ОВД». Тема № 23 /Акад. МВД РР, кафедра управления ОВД и ВВ. - М., 1997. - 14 с.
- 148.Копорцев А.Г., Карпухин Ю.Г., Малков А.Д. Контроль в органах внутренних дел. - М., 1990. - 155с.
- 149.Кочерги Е.А. Контроль как функция управления. - М.: Знание, 1982. - 64 с
- .

- 150.Кройтор В.А. Проблемы судебного зашисту громадян від неправомірних дій державного управління та службових осіб: Автореф. дис...канд.юр.наук: - Х., 1992. - 26с.
- 151.Кувакін С.В. Класифікація організаційних форм управлінської діяльності ОВС // Вісник ЗЮІ МВС України. - 1999. - № 2. - С. 284-289.
- 152.Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. - М., 1986. - 448 с.
- 153.Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел.- М., 1975.- 52 с.
- 154.Кутушев В.Г. Социальное планирование в органах внутренних дел. - Саратов: Изд-во Саратов.ун-та, 1983. - 232 с.
- 155.Колодкин Л.М., Фатула А.В. Организация работы с кадрами в органах внутренних дел. – М., 1990. – С.58.
- 156.Луць Л.А. Объективное и субъективное в праворегулятивной деятельности (вопросы теории): Автореф. дис...канд.юр.наук. 12.00.01. - К., 1989. - 20с.
- 157.Малков В.Д. Контроль в управленческой деятельности ОВД. - М., 1976. - 139с.
- 158.Малков В.Д. Организация и осуществление контроля в ОВД. - М., 1986. - 173с.
- 159.Малков В.Д. Планирование в управлении органами внутренних дел. - М.: Юрид. лит., 1976. - 176 с.
- 160.Маноха О.Є. Законність у діяльності правоохоронних органів і соціологія // Проблеми удосконалення кримінального та кримінально-процесуального законодавства. - К.,1993. - С.83-88.
- 161.Марцеляк О.В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України: Автореф. дис...канд.юр.наук. 12.00.01. - Х., 1997. - 18 с.
- 162.Матюхіна Н.П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України / За заг. ред. д-ра юр. наук, проф. Бандурки О.М.: Наук.-практ. посібник. - Харків: Основа, 2002. - 284с.
- 163.Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М.: Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. - 220с.
- 164.Медведев В.С. Проблемы професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ (теоретичні та практичні аспекти): Монографія: Нац.акад. внутр.справ України. - К., 1997. - 191с.
- 165.Медведчук В. Адміністративна реформа як засіб вдосконалення державного управління // Вісник академії правових наук України. - 1998.- № 2 (13). - С. 66 - 75.
- 166.Мельник П.В., Терещенко Л.В. Концептуальні передумови формування професіоналізму працівників міліції. - Ірпінь, 1998. - 147с.
- 167.Мельников В. Контроль: эффективность системы // Сов.милиция. - 1978.- № 12. - С. 22.

168. Михайло Коваadlo. До життя по-філософськи // Міліція України. - 2005. - № 1. - С. 8 - 9.
169. Миронов А.Н. Правовые отношения и их роль в механизме правового регулирования организации и деятельности ОВД: Лекция. - М., 1999. - 31с.
170. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі / Національна академія внутрішніх справ України. - К.: Знання, 1999. - 183с.
171. Назаров С.Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства: Автореф. дис...канд.юр.наук. - Ростов-на-Дону, 2000. - 19с.
172. Недбайло П.Е., Горшенёв В.Н. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. - М., 1976. - 142с.
173. Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации: Автореф. дис...канд.юр.наук. - СПб., 1999. - 24с.
174. Новиков Е.В. Правоприменительные акты в структуре юридического процесса: Дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - Х., 1984. - 172с.
175. Обер Криє Дж. Управління підприємством. - М.: Прогрес, 1973. - 83с.
176. Обеспечение законности в деятельности ОВД / Под ред. В.В. Афанасьев и А.Л. Гранат. - М., 1993. - 141с.
177. Общая характеристика средств вычислительной техники и принципы работы ЭВМ, используемых в ОВД: Метод. разработка / Под ред. Н.Я. Швеца . - К., 1990. - 94с.
178. Озолин В.А. Научная организация управления органами внутренних дел: Учебное пособие. - Волгоград: НИ и РИО, 1980. - 87с.
179. Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы процессуальной формы: Дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - Х., 1986. - 212с.
180. Олійник А.Ю., Свистунов В.В. Деякі питання законності в діяльності ОВС по забезпеченню права на недоторканість особи // Забезпечення законності в діяльності ОВС України: Зб.наук.праць. - К., 1993. - С. 72-80.
181. Онуфрієв М.І. Організаційно-правові засоби забезпечення службової дисципліни в ОВС // Вісник Одеського ін-ту внут.справ. - 1999. - № 1.- С. 10-16.
182. Онуфрієв М.І. Реформування ОВС – завдання № 1 // Іменем закону. - 1998 . - 6 лютого.
183. Опришко И.В. Должностные инструкции органов внутренних дел как акты государственного управления: Автореф. дис...канд.юр.наук. - К., 1992. - 20с.
184. Організація виховної та соціально-психологічної роботи в учбових закладах МВС України / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. - Х., 1996. - 138с.
185. Орзих М.Ф. Верховенство права – принцип практической деятельности государства и общества // Юрид.вестник. - 1997. - № 3. - С. 69 - 70.
186. Парасюк М.В. Адміністративно-правове регулювання службової дисципліни працівників ОВС: Автореф. дис...канд.юр.наук. - К., 1996. - 21с.
187. Паращук В.М. Деякі питання характеристики способів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні // Проблеми законності. -

Вип. 33. - X., 1998. - С. 37 - 44.

188.Пашутін В.В. Правова природа розпорядчих актів: Автореф. дис...канд. юр.наук. - X., 1998. - С 14 - 19.

189.Петришин А.В. Статус должностного лица: общетеоретическое исследование: Автореф. дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - X.: ХЮИ им.Ф.Э. Дзержинского, 1988. - 17с.

190.Петришин А.В. Государственная служба: Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / Национальная юридическая академия им. Ярослава Мудрого. – X.: Факт, 1998 . – 167с.

191.Петрухин И.Л. Человек и власть (в борьбе с преступностью). - М.: Юрист, 1999. – 391с.

192.Письменницький А.А. Взаємодія держави і засобів масової інформації: Автореф. дис...канд.юрюнаук. - X., 1997. - 21с.

193.Підюков П. Концепція реформи ОВС. Що за цим стоїть? Інтерв'ю з першим заступником начальника штабу МВС України П.Підюковим // Голос України. - 1995.- № 42.- С 3.

194.Плішкін В.М. Теорія управління ОВС: Підручник МВС України, НАВСУ / Під ред. Ю.Ф.Кравченка. - К., 1999 .- 700с.

195.Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе: Дис...канд.юр.наук: 12.00.01. - X., 1982. - 214с.

196.Полубинский В.И. Теоретические основы организационной работы в ОВД: Автореф. дис...канд.юр.наук. - М., 1973. - 22с.

197.Попов Г.Х. Методы управления социалистическим производством. - М., 1983. - 136с.

198.Попов Г.Х. Научные основы управления. - М., 1971. - 79с.

199.Правовые формы деятельности в общенародном государстве: Уч. пособие / В.М.Горшенев и др. / Под общ. ред. В.М.Горшенева; Харьковский юрид.ин-т им.Ф.Э.Дзержинского. - Харьков: ХЮИ, 1985. - 83с.

200.Приймак М.М. Удосконалення державного управління в галузі юстиції: Автореф. дис...канд.юр.наук. - Одеса, 1996. - 22с.

201.Протасов В.И. Основы общеправовой процессуальной теории. - М.: Юрид.лит., 1991. - 145с.

202.Профессиональная ориентация, подготовка и оценка персонала: Обзорная информация: Сост. В.И. Яровой; Под ред. Г.В. Щекина. - К., 1995. - 197с.

203.Рабінович П.М. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісник АПН України. - 1998.- № 1 (2).- С. 15 -24.

204.Рабінович П. Конституційний принцип верховенства права // Юрид. вісник. - 1997. - № 3. - С. 66 - 69.

205.Рыжак Н.И. Контроль законодательной власти за деятельностью спецслужб (теоретико-правовые вопросы исследования): Автореф. дис...канд. юр.наук. - М., 1998. - 20с.

- 206.Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): Автореф. дис...канд.юр.наук. - М., 1995. - 19с.
- 207.Савицький В.М. Язык процессуального закона: Вопросы терминологии /Под ред. А.Я.Сухарева; АН СССР, инс-т государства и права.- М.: Наука, 1987.- 286с.
- 208.Сіренко В. Соціальні інтереси і проблеми контролю в державному управлінні // Радянське право. - 1983.- № 2.- С. 42 - 44.
- 209.Скакун О.Ф. Юридическая деонтология: Учебник. – Х.: Эспада, 2002. - 425с.
- 210.Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в ОВС: Автореф. дис...канд.юр.наук: 12.00.07. - Х.: Ун-т внутр.справ, 1999. - 21с.
- 211.Стрейко В. Соціальні інтереси і проблеми контролю в державному управлінні // Радянське право. - 1983.- № 2.- С. 42-44.
- 212.Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). - М., 1974. - 147с.
- 213.Судебные и правоохранительные органы Украины / Под ред. А.М. Бандурки. - Х., 1999. - 259с.
- 214.Сухоніс В. Місце прокуратури в системі органів державної влади, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України. - 2000 . - № 1. - С.10 – 13.
- 215.Теория юридического процесса /В.М.Горшенев, В.Г.Крупин, Ю.И. Мельников и др.; /Под общ.ред. В.М.Горшенева. - Х.: Вища школа, изд-во при ХГУ, 1985. - 192с.
- 216.Титарчук В. Вдосконалення державного апарату (окремі питання) // Право України. - 1999.- № 3. - С. 15 - 17.
- 217.Тихомиров Ю. Законность в сфере государственного управления // Законность. - 1998. - № 6. - С. 2 - 5.
- 218.Ткаченко Т.С. Етико-правові проблеми професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ: Автореф. дис...канд.юр.наук. - К., 1997. - 17с.
- 219.Управління правового забезпечення головного штабу МВС України інформує // Іменем закону. - 1999. - 11 червня. - С. 4.
- 220.Фандалюк О.В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ: Автореф. дис...канд.юр.наук. - Х., 1999. - 20с.
- 221.Фундаментальные проблемы концепции формирования советского правового государства / Г.А. Борисов, В.Л. Мусияка, И.В. Бенедик, В.М. Горшенев; Под ред. В.М. Горшенева. - Х.: Основа, 1990. - 372с.
- 222.Цветков В.В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. - К., 1998. - 79с.
- 223.Цветков В.В., Сиренко В.Ф., Орзих М.Ф. Демократизация аппарата управления. - К., 1990. - 238с.

- 224.Цвік М.В. Конституційні проблеми розподілу влад (деякі загальнотеоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. - 1993 . №4. - С. 60 - 68.
- 225.Целєв О.В. Міліція як інститут громадянського суспільства: Автореф. дис...канд.юр.наук. - К., 1998. - 21с.
- 226.Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. - 1993. - № 4. - С. 10-18.
- 227.Чугунов В.Н., Вульфін Г.Н. Контроль и проверка исполнения в ОВД. - К ., 1972. - 190с.
- 228.Шакун В. Замість міліції – поліція, але мало змінити назву – ОВС потребує докорінного реформування // Голос України. - 1996. - 30 січня.
- 229.Шахов И.Б. Контроль как разновидность правовой формы деятельности органов Советского государства: Дис-я канд.юр.наук: 12.00.01. – Х., 1983. - 183с.
- 230.Шахов И.Б. Природа и содержание контроля как правовой формы деятельности органов советского государства // Проблемы социалистической законности. – Х., 1986. - Вып. 17. - С. 25 - 28.
- 231.Шейн Д.П. Автоматизированная система управления органами внутренних дел СССР: Лекция / Под ред. проф. Г.Г.Зуйкова. - М.: ВШМ МВД СССР, 1973. - 36с.
- 232.Шейко Р.В. Чинники, що впливають на формування соціального статусу працівників ОВС: соціологічне дослідження // Вісник Луганського ін-ту внут. справ МВС України. - 1998. - Вип.1. - С. 226 - 233.
- 233.Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми формування правової держави // Право України. – 1995. - № 12. - С. 8 - 17.
- 234.Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – Х.: Основа, 2003. – 208с.
- 235.Шестак В.С. Основні види і суб'єкти контролю у підприємницькій сфері економіки (огляд законодавства) // Технічний прогрес та ефективність виробництва: Вісник Національного технічного університету „Харківський політехнічний інститут”: Збірка наукових праць. - Випуск 131'2001. - Х., 2001 . - С.58 - 64.
- 236.Шестак В.С. Юридичний аспект контролю підприємницької діяльності // Вісник Національного технічного університету „Харківський політехнічний інститут”: Збірка наукових праць. Тематичний випуск: Технічний прогрес та ефективність виробництва. - Х., 2001. - №9. - С. 34.
- 237.Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М., 1981. - 264с.
- 238.Шорина Е.В. Контроль и проверка исполнения - важные средства укрепления государственной дисциплины. - М.: Знание, 1978. - 216с.
- 239.Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. - К.: Наук. думка, 1980. - 133с.
- 240.Шульга А.М. Теоретичні проблеми суб'єктивної сторони правомірної поведінки особи: Автореф. дис...канд.юр.наук. - Х., 1992. - 19с.

241. Элькин П. С. Цели и средства их достижения в уголовно-процессуальном законе. – Л., 1976. – 152с.
242. Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В. Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА, 1999. – 368с.
243. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Под общ. ред. П. Е. Недбайло. – М.: Юрид. лит., 1976. – 278с.
244. Юридический процесс как средство обеспечения социалистической законности [Редкол.: В. Г. Сокуррейко (отв. ред.) и др.]. – Вып. 24, серия: юридическая. – Львов: Вища школа, 1986. – 93с.
245. Юридична деонтологія: Навчальний посібник / За ред. В. М. Горшенюва, В. В. Комарова. – Х.: Основа, 1993. – 291с.
246. Юриста О. В. Правоохоронні відносини за участю міліції (теоретичний аспект): Автореф. дис... канд. юр. наук. – К., 1999. – 20с.
247. Юсупов А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юрид. лит., 1979. – 185с.
248. Ющенко В. А. Ми починаємо нову сторінку української історії // Міліція України. – 2005. – № 1. – С. 4 – 5.
249. Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. – М.: Юрид. лит., 1981. – 237с.
250. Ярмиш О. Н. Проблемы взаємовідносин між населенням та правоохоронними органами: вітчизняний та зарубіжний досвід // Вісник Ун-ту внут. справ. – 1999. – № 8. – С. 245 - 252.

ДОДАТОК А

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**

КАФЕДРА ЗАГАЛЬНОПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ЩОДО НАПРЯМКІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ
КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

ПІДГОТУВАВ: викладач ЗЮІ МВС
України, старший лейтенант міліції
Куракін Олександр Миколайович

ЗАПОРІЖЖЯ-2004

ВСТУП

Органи внутрішніх справ України, виконуючи покладені на них функції, є одним з основних елементів у системі сучасної карної юстиції. Ними вирішуються питання, що пов'язані з попередженням, запобіганням і розкриттям злочинних посягань, провадженням дізнання і попереднього слідства. Їх незмінним завданням залишається використання всієї сили законів у боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями, щоб люди в будь-якому населеному пункті відчували турботу держави про їх спочинок і недоторканність, були впевнені, що жодний правопорушник не піде від покарання, передбаченого законодавством.

Підрозділи ОВС України наділені державою широким колом повноважень, що повинні використовуватися їх співробітниками для успішного виконання правоохоронних функцій. Водночас, специфіка функціональних обов'язків найчастіше ставить робітників ОВС у складні ситуації, що характеризуються виникненням умов, які можуть сприяти порушенням ними норм законів та відомчих нормативно-правових актів.

Органам внутрішніх справ України припадає вирішувати різноманітні і складні завдання під постійним впливом багатьох факторів. Це ускладнює як їх діяльність взагалі, так і процес прийняття контрольних рішень керівниками, що здійснюють управління силами і засобами ОВС.

Механізм управління системою полягає в тому, що очікувані при визначених подіях, умовах і реакціях значення показників якості роботи системи, встановлені на основі минулого досвіду або попередніх рішень, порівнюються з їх фактичними поточними значеннями. Якщо ці значення відрізняються на більше, ніж припустимо, тобто є суттєва розбіжність між дійсними й очікуваними результатами, то фіксується наявність проблеми і приводиться в дію процес її вирішення за допомогою системи контрольного процесу. Під час функціонування цієї системи формується рішення, що стає її частиною. Отже, ціллю контролю є підтримка показника на визначеному рівні, що, у свою чергу, потребує необхідності перерозподілу ресурсів в міру відповідно зміні умов; такий засіб, яким механізм управління регулює діючі частини системи.

Динамічність оперативної обстановки ускладнює завдання контролю в органах внутрішніх справ, створюючи можливість відхилення значень показників якості діяльності об'єкту контрольного процесу від очікуваних більше, ніж це припустимо. Усунути можливість такого відхилення можна тільки за допомогою контролю.

Очевидно, що такий контроль вимагає аналізу первинної інформації, зібраної на основі безпосереднього вивчення фактів із використанням знань про досліджуваній об'єкт, наявні й у суміжних галузях. Тому що тільки в цьому випадку достовірність головного висновку соціального дослідження про можливі напрямки ходу подій у найближчому або більш-менш віддаленому майбутньому буде найбільшою.

Контроль же в сфері діяльності органів внутрішніх справ із повним правом можна віднести до класу соціальних досліджень. Відомо, що поширеною помилкою є спроба визначити критичні причинні чинники, не використовуючи аналізу. Статистично оброблена інформація про систему може бути використана для прогнозування її стану й оцінки впливу на стан внутрішніх і зовнішніх факторів. Накопичення такої інформації дозволяє приймати обґрунтовані рішення про вимір умов функціонування системи, при коригуванні її поведінки, зміні структури і функцій системи.

Виділимо умовно три класи систем:

1. Системи, дійсний стан яких цілком збігається з бажаним станом.
2. Системи, дійсний стан яких частково збігається з бажаним станом.
3. Системи, дійсний стан яких не збігається з бажаним станом.

Далі, в середині кожного з цих класів, роздивимося такі види систем:

1. Цілком працездатні системи.
2. Частково працездатні системи.
3. Непрацездатні системи.

Будемо вважати систему працездатною, якщо вона може виконувати поставлені перед нею завдання або покладені на неї функції. Далі роздивимося усередині кожного з названих видів такі підвиди систем:

1. Системи, в яких можливе повне відновлення працездатності;
2. Системи, в яких можливе часткове відновлення працездатності;
3. Системи, в яких відновлення працездатності неможливе.

Таким чином, ми одержимо $3 \times 3 \times 3 = 27$ видів систем, кожний з яких характеризується кількома ознаками. Тепер можна зводити завдання контролю реальної системи до завдання ідентифікації її різновиду. Наші наступні дії будуть знаходитися у прямому зв'язку з вирішенням питання ідентифікації виду системи, тобто питання про належність системи до визначеного виду з числа вищезгаданих. Тут слід зазначити, що рішення про можливість відновлення працездатності системи може бути прийняте в тому випадку, якщо в процесі контролю вирішене завдання діагностики, тобто завдання визначення характеру, виду і місця незадовільної діяльності в системі.

І. АНАЛІЗ ЗОВНІШНІХ І ВНУТРІШНІХ УМОВ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У розроблених методичних рекомендаціях, стосовно підвищення ефективності контрольного процесу знайшли відображення проблемні питання, пов'язані із встановленням об'єктивних та суб'єктивних факторів, що перешкоджають здійсненню даного виду управлінської діяльності на належному рівні.

1. Треба враховувати ту обставину, що на стан злочинності впливає не тільки професійний рівень діяльності органів внутрішніх справ, але і чинники економічного, демографічного, управлінського характеру тобто багато об'єктивних факторів. Дану обставину варто брати до уваги при плануванні боротьби з окремими видами злочинів та оцінки її результатів.

2. Хибні професіоналізму і компетентності при виконанні функціональних обов'язків породжують такі негативні явища як:

а) незастосування сили чи зброї у випадках, коли за обставин справи їх застосування ставилося робітнику ОВС в обов'язок;

б) неправомірне застосування зброї при затриманні правопорушників, або при відбитку нападу, неправомірне застосування сили по відношенню до затриманих;

в) порушення вимог закону в ході попереднього слідства і дізнання;

г) невміння запобігти злочинам, що готуються і розкрити вчинені.

3. Окремі співробітники органів внутрішніх справ, як показали дослідження, порушуючи норми закону, впевнені в тому, що їх дії необхідні, корисні і доцільні для ефективної боротьби зі злочинністю. Ця впевненість найчастіше виникає на ґрунті невірно сформованої практики застосування норм кримінального закону не тільки конкретними виконавцями, але і контролюючими органами, як внутрішньовідомчими, так і надвідомчими, у тому числі органами прокуратури і суду.

Тому, в процесі виховання особового складу один з найбільш важливих аспектів, що потребує обов'язкового з'ясування співробітниками органів внутрішніх справ, є питання про співвідношення „законність – доцільність”. Справжня доцільність завжди законна. Законність не „перепона”, не „заборона”, як часто вважають, а насамперед, обов'язковий показник доцільності рішення в конкретному випадку

II. ЗАВДАННЯ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОВС УКРАЇНИ

Таким чином, основними завданнями контрольного процесу в органах внутрішніх справ України є такі:

- визначення стану системи;
- визначення працездатності системи;
- визначення можливості відновлення працездатності системи (діагностика системи, ухвалення рішення про можливість відновлення працездатності системи);

- усунення причин незадовільного функціонування системи (корекція системи, зміна структури системи, її функцій і завдань, які ставляться перед системою).

III. ВИДИ ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ

Аналіз практики відомчого контрольного процесу, що здійснюється відповідними підрозділами ОВС, дозволяє виділити такі його основні підвиди:

- попереджувальний (превентивний) контроль;
- поточний контроль;
- наступний контроль.

Попереджувальний контроль повинний здійснюватися в процесі підготовки рішень (планів роботи органів внутрішніх справ і його служб, окремих рішень із питань оперативно-службової діяльності, наказів, розпоряджень і вказівок з питань контрольного процесу й вдосконалювання стилю роботи) з метою попередження можливих негативних наслідків, а також виявлення умов, що перешкоджають їх виконанню.

Вказаний різновид відомчого контролю повинен переслідувати, перш за все, цілі забезпечення обґрунтованості організаційних рішень керівників органу внутрішніх справ, чіткості і оперативності доведення прийнятих рішень до виконавців, відповідності ділових і фахових якостей виконавців сформульованим у рішеннях завданням, реальності вирішення поставлених завдань із позицій кадрових і матеріально-технічних ресурсів.

Поточний відомчий контроль має здійснюватися в процесі організації виконання і реалізації організаційного рішення. Він складається з дослідження фактичних результатів, отриманих у процесі виконання розпоряджень суб'єкту контрольного процесу, дозволяє вносити необхідне коригування в рішення, не порушуючи при цьому режиму роботи, усувати недоліки в ході здійснення практичної діяльності служб і підрозділів, а також конкретних виконавців.

Наступний відомчий контроль здійснюється по закінченні виконання рішень і виражається в перевірці результатів виконання намічених заходів, виявленні кола проблем, що виникають при виконанні поставлених завдань, з метою усунення можливих перешкод для їхнього виконання в майбутньому.

IV. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТЕХНІЧНІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

З урахуванням зростання обсягу інформації в системі МВС України і з метою забезпечення економічності, оперативності та постійної концентрації уваги на вирішенні актуальних завдань, на практиці усе більше розповсюдження одержують організаційно-технічні форми відомчого контрольного процесу, головними суб'єктами якого є штабні підрозділи.

В цьому напрямку Штабу УМВС в Запорізькій області рекомендується розробити:

- перспективні і поточні плани розвитку й вдосконалення систем зв'язку, захисту інформації, передачі даних, автоматизованих систем управління, інформаційно-обчислювальних систем і мереж (в тому числі плани науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, плани їх впровадження, плани централізованих постачань технічних засобів);
- інструкції і методичні посібники з питань організації систем зв'язку й автоматизації процесів організації діяльності;
- тактико-технічні вимоги на нові види техніки, зв'язку, інформаційні системи і технології.

Необхідною умовою ефективності впровадження вказаних засобів є безпосередня участь в діяльності комісій із приймання науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок представників штабних підрозділів.

V. МЕТОДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОВС УКРАЇНИ

Суть основних положень контрольного процесу складних систем в органах внутрішніх справ полягає у визначенні і виборі методів його здійснення: оцінки стану системи; прийнятті рішення про дієздатність системи; діагностики.

Для оцінки стану системи необхідно обрати його показник і визначити методику та процедуру його обчислення. Таким показником може бути показник якості роботи системи. Оскільки обчислення показника як функції параметрів системи проводиться неточно, крім того, самі параметри вимірюються помилково, то на практиці ми можемо одержати лише оцінку показника якості, який характеризує стан системи тільки на обраному, фіксованому режимі контролю, що відбиває визначений діапазон умов функціонування системи.

Режим функціонування органу внутрішніх справ визначається умовами його діяльності, якими виступають чинне законодавство, відомчі та інші нормативні акти, оперативна обстановка, обмеження на ресурси і т.д. Також на стан діяльності ОВС впливають вказівки, накази на виконання яких-небудь дій, планові і директивні заходи і т.д.

Показник якості роботи системи залежить від параметрів і режиму. Тому що для кожного режиму роботи системи значення її параметрів істотно відрізняються. Приймаючи режим постійним, ми можемо обчислити показник якості тільки для визначених, характерних саме для цього режиму, параметрів систем. Таким чином, вибір режиму контролю має істотне значення для його ефективності. Режим контролю може бути найбільш напруженим.

Іншим важливим питанням є визначення обсягу контролю, тобто переліку параметрів, які підлягають контролюванню. Вирішення цього питання ґрунтується на застосуванні показника достовірності контролю. Достовірність контролю - це міра довіри до оцінки стану підконтрольної системи.

Прийняте рішення про ступінь виконання підконтрольною системою поставлених перед нею завдань ґрунтується на порівнянні отриманої оцінки показника якості роботи з деяким припустимим розрахунковим значенням, яке враховує цільові фактори й обмеження на ресурси системи. Ці розрахунки потребують розгляду більш складних комплексів, до яких контролююча система входить як елемент. Припустиме значення показника якості визначається вирішенням задачі більш високої ієрархічної структури. Наприклад, розглядаючи показник якості роботи районного відділу внутрішніх справ, необхідно з'ясувати його положення в системі МВС. Якщо система характеризується декількома показниками якості роботи, то для кожного з них складається перелік параметрів, від яких вони залежать. Потім для кожного показника якості роботи складаються рівняння, що описують взаємозв'язок розміру показника з розмірами параметрів.

Завдання діагностики доцільно вирішувати разом з визначенням показників якості. Очевидно, що повнота діагностики залежить від поставлених цілей і на практиці часто обмежується визначенням стану окремих його систем, що входять до системи, яка підлягає контролю. Аналіз складних систем показує, що звичайно кількість параметрів визначених з достатньо високою достовірністю показників якості системи, невелика й основну масу контрольних параметрів складають діагностичні. Пояснюється це тим, що вирішення кожного додаткового діагностичного завдання призводить до різкого збільшення контрольних параметрів.

Специфіка вирішення завдань діагностики викликана вимогою констатувати, що визначений вузол у підсистемі або сама підсистема працює незадовільно. При цьому немає необхідності точно визначати допуски на діагностичні параметри, звичайно достатньо їх визначити приблизно. Слід вказати, щодо точки зору обчислення показника якості роботи системи, вимір діагностичних параметрів дає надлишкову інформацію. Тому немає необхідності включати ці параметри у функцію показника якості. Проте, практично, можна цю групу параметрів логічно зв'язати з рівнянням для обчислення показника якості.

Звичайно логічність показника якості залежить від діагностичних параметрів. Суть цієї залежності полягає в тому, що якщо всі діагностичні параметри знаходяться у своїх допусках, то показник якості не залежить від їх розміру і визначається значеннями істотних параметрів.

Застосування принципів контрольного процесу з використанням показників якості роботи системи дозволяє успішно вирішити дві проблеми. Перша проблема пов'язана з розробкою методології побудови системи контрольного процесу в органах внутрішніх справ. При цьому всі головні

характеристики системи контролю визначаються на основі достовірності оцінки показника якості роботи підконтрольної системи. Друга проблема полягає в принциповій можливості прийняття більш гнучких рішень на основі одержаної оцінки показника якості роботи системи.

VI. ГОЛОВНІ ОПЕРАЦІЇ ТА ПРОЦЕДУРИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

З основних завдань впливають головні операції, процедури контрольного процесу: формування інформації, необхідної для вирішення задачі; одержання вихідних даних для аналізу задачі; аналіз задачі; ухвалення рішення задачі; усунення недоліків у функціонуванні системи.

Не всі ці задачі вирішуються в конкретній системі контролю. Очевидно, що перелік задач, їхній обсяг і ступінь вирішення залежать від цілей контролю, типу об'єктів контролю і ресурсів системи управління.

У всіх службах і підрозділах органів внутрішніх справ існує система, яка здійснює оперативне управління силами і засобами в повсякденній діяльності і при вирішенні конкретних задач. Організація контролю органічно впливає з її задач і структури управління, тому що контрольний процес є однією з її функцій.

Перевірка діяльності служб управління внутрішніх справ вимагає від особового складу суб'єкту контролю більш високої кваліфікації, чим перевірка районного відділу внутрішніх справ, тобто складність об'єкту тягне за собою більш складні завдання контролю і, відповідно, вимагає більш високої кваліфікації персоналу системи контролю.

Слід вказати ту обставину, що, проектуючи будь-який об'єкт, ми, водночас, проектуємо систему контролю за діяльністю цього об'єкта. Тому ми повинні проектувати його з урахуванням можливих тимчасових втрат при підготовці і проведенні контролю. Таким чином, вибір раціональної системи контрольного процесу за об'єктом істотно впливає на вибір структури його самого і навпаки. Цей взаємозв'язок необхідно враховувати і при визначенні продуктивності контролю, що визначається, з одного боку, потребами системи управління, з іншого боку, обмеженнями на ресурси (наприклад, обмеженнями за штатним розкладом або обмеженнями на засоби для закупівлі устаткування). У зв'язку з цим, одностороннє прагнення підвищувати продуктивність не є обґрунтованими, оскільки це веде до різкого збільшення витрат на контрольний процес.

У всякому разі необхідно з'ясувати чутливість зміни ефективності системи контролю до зміни її продуктивності і витратам. Бо може виявитися, що підвищення продуктивності системи незначно збільшує її ефективність, але значно збільшує витрати. Тому існує оптимальна продуктивність контрольного процесу. Взагалі, питання оцінки витрат на контроль, та на будь-які заходи в органах внутрішніх справ у порівнянні з досягнутим в остаточному підсумку ефектом має самостійне значення.

VII. ГОЛОВНІ ПРИЧИНИ ПОСАДОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

З метою з'ясування конкретних причин посадових правопорушень доцільно класифікувати однотипні групи чинників, що впливають на стан законності в діяльності органів внутрішніх справ.

1. Відомо, що зовнішнє середовище функціонування здійснює суттєвий вплив не тільки на штатне розташування підрозділів ОВС і постановку завдань перед співробітниками, але і на умови виконання ними своїх функціональних обов'язків.

2. Треба враховувати ту обставину, що на стан злочинності впливає не тільки професійний рівень діяльності органів внутрішніх справ, але і чинники економічного, демографічного, управлінського характеру тобто багато об'єктивних факторів. Дану обставину варто брати до уваги при плануванні боротьби з окремими видами злочинів та оцінки результатів. Її критерії мають сприяти реалізації стратегічних цілей державної політики щодо європейської інтеграції.

3. Хибні професіоналізму і компетентності при виконанні функціональних обов'язків також породжують негативні явища.

4. Окремі співробітники органів внутрішніх справ, як показали дослідження, порушуючи норми закону, впевнені в тому, що їх дії необхідні, корисні і доцільні для ефективної боротьби зі злочинністю. Тому, в процесі виховання особового складу один з найбільше важливих аспектів, що потребує обов'язкового з'ясування співробітниками органів внутрішніх справ, є питання про співвідношення законність - доцільність. Справжня доцільність завжди законна. Законність не „перепона”, не „заборона”, як часто вважають, а насамперед, обов'язковий показчик доцільного рішення в конкретному випадку.

При підготовці співробітників до правоохоронної діяльності потрібно враховувати ту обставину, що за об'єктивних умов сьогодення будуть підвищуватися вимоги не тільки до кваліфікації, але і до таких якостей робітників, як надійність, відповідальність за доручену справу, спроможність до прийняття самостійних рішень, ініціативність, порядність, чесність, єдність з інтересами суспільства, готовність до виконання громадського обов'язку.

Сучасний рівень розвитку суспільства висуває до діяльності правоохоронних органів підвищені вимоги. Зміни, що відбуваються в нашій країні, торкнулися всіх сфер громадського життя, поставивши на перший план проблему якості будь-якої суспільно-корисної діяльності. Проблема якості повною мірою поширюється і на діяльність правоохоронних органів та

органів внутрішніх справ зокрема. Ситуація, коли ця діяльність оцінюється в основному по кількості зареєстрованих злочинів, зросту, зниженню і відсотку їх розкриття вже не оптимальна. Для дотримання законності і справедливості, рівень якості правоохоронної діяльності не повинний визначатися лише кількісними показниками. Назріла необхідність доповнити критерій оцінки діяльності органів внутрішніх справ таким чином, щоб не виникало протиріч між цілями боротьби злочинністю й оцінкою цієї боротьби.

VIII. КОРУПЦІЯ

Актуальною проблемою функціонування державних органів в умовах побудови демократичної правової держави - є корупція. Однією з причин її поширення являється, на наш погляд, сумісництво державними службовцями кількох посад.

Для пошуку оптимальних шляхів зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ потрібно детальне вивчення причин і умов, що сприяють (не перешкоджають) вчиненню посадових правопорушень, а також формування сучасної та ефективної системи оцінок діяльності вказаних структур. Необхідно знайти такі додаткові критерії оцінки, що відповідали би цілям реальної охорони суспільного порядку і боротьби зі злочинністю.

Вважається, що одним з них можна було б вважати стан законності в їх діяльності, співставивши показники розкриття злочинів, їх росту або зниження і т.п., кількісні характеристики для урахування стану злочинності, розробки і проведення профілактичних заходів, визначення ефективності застосовуваних норм, методів боротьби зі злочинністю. Стан законності в діяльності органів внутрішніх справ може визначатися кількістю ранжированих порушень законності в залежності від їх серйозності (суспільної небезпеки).

Контроль вирішує не тільки завдання оцінки стану системи, але і її діагностики. Часто в діяльності органів внутрішніх справ вже в процесі контролю є доцільним усунути виявлені дефекти. Звідси, зокрема, випливає, що система контролю в органах внутрішніх справ повинна виконувати не тільки інформаційно-облікові, але і відбудовні функції.

ВИСНОВКИ

1. Порушення законності в ОВС України найчастіше виступають як прояв сполучення соціально-негативних явищ і процесів у формуванні та життєдіяльності їх носіїв, як результат впливу соціально-психологічних детермінантів, що включають елемент досягнення високих і стабільних результатів при оптимальних витратах сил і засобів. Досягнення цих результатів повинно забезпечуватися неухильним дотриманням вимог

законності.

2. Цільова спрямованість відомчого контролю полягає в тому, що в ході його проведення повинні виявлятися результати впливу суб'єкту на об'єкт, допущені відхилення від вимог організаційних рішень та прийнятих принципів організації і регулювання, їх причини. Мають визначатися шляхи подолання наявних хиб для ефективного функціонування всієї системи.

3. Небажані наслідки недостатньої фахової підготовки окремих співробітників, їх депрофесіоналізації, відсутності достатньої правової підготовки суттєво знижує ефективність правоохоронної діяльності, реалізації в ній принципу справедливості.

4. Розгляд проблеми здійснення контролю в ОВС України дозволяє зробити висновок про вплив принаймні двох основних першопричин, що сприяють вчиненню посадових правопорушень в сфері охорони суспільного порядку. Ними є не вірно зрозумілі інтереси служби й особисті інтереси та потреби, що ввійшли в протиріччя з правомірними можливостями їх задоволення.

5. Із запропонованої вище класифікації систем і наступних міркувань випливає висновок про те, що завдання контролю системи ОВС України може бути зведене до ідентифікації стану системи і завдання його відбудови.

6. Органи внутрішніх справ, як суспільний механізм, знаходиться під тиском різноманітних факторів, які впливають на їх діяльність. Відповідно до цього стан їх діяльності може бути як задовільним так і незадовільним. І тут виникає потреба у диференційованому підході до контрольного процесу в ОВС за різних обставин. Тобто під час здійснення контролю треба звертати увагу на показники, які дійсно ілюструють їх діяльність, а саме показники якості для того, щоб ця функція управління дійсно впливала на подальший розвиток відповідної системи.

Органи внутрішніх справ України не можуть стояти осторонь вказаних нагальних проблем. Тому мета реформування – перетворення української міліції на структуру, здатну забезпечити умови для нормального функціонування суспільства, повернення довіри населення до міліції. Це викликано інтересами громадян, реаліями часу та стрімкістю перетворень у суспільному житті.

Реалії сьогодення змушують нас вести пошуки нових форм і методів роботи, побудови організаційної структури системи управління з метою вжиття додаткових заходів, спрямованих на ефективне забезпечення правопорядку, захисту конституційних прав громадян та активізації боротьби зі злочинністю. В своїй діяльності ми не гарантовані від прорахунків і помилок. Однак, необхідно зробити все можливе, щоб сконцентрувати свої зусилля на протидії криміналітету на пріоритетних напрямках.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Керівникам органів та підрозділів внутрішніх справ пропонується змінити підходи до кадрового забезпечення ОВС згідно реаліям часу: мати на увазі, що переважна більшість громадян із числа тих, хто поступає на роботу в міліцію і бажає професійно боротися зі злочинністю, мають щирі наміри сумлінно виконувати покладені на них обов'язки. Але, в силу хиб навчання або невірно сформованої практики діяльності деяких підрозділів органів внутрішніх справ, негативного прикладу деяких співробітників можуть виникнути деформації фахової правосвідомості.

2. При підготовці співробітників до правоохоронної діяльності потрібно враховувати ту обставину, що за об'єктивних умов сьогодення підвищуються вимоги не тільки до професійної кваліфікації, але і до загальнолюдських якостей робітників: як надійність, відповідальність за доручену справу, спроможність до прийняття самостійних рішень, ініціативність, порядність, чесність, єдність з інтересами суспільства, готовність до виконання громадського обов'язку.

3. Одна з головних проблем сучасного стану контрольного процесу в ОВС – це вірний підбір кадрів, так звана кадрова політика, основною метою якої, на нашу думку, є збереження професійного ядра служби.

4. З метою посилення боротьби з корупцією в органах внутрішніх справ України пропонується звузити коло суб'єктів, чії злочинні дії слід вважати корупційними. Це приведе до сконцентрованості уваги відповідних підрозділів ОВС на значно меншій кількості кримінальних справ та підвищення ефективності їх провадження.

5. Для того, щоб організувати систему контролю (передбачається, що ціль контролю визначена), вважається необхідним вирішити такі основні питання:

а. Обрати схему обслуговування, що представляє собою сукупність правил, які визначають порядок обслуговування підконтрольних об'єктів.

Схема обслуговування дає відповідь на питання, як обслуговуються об'єкти контролю. Сюди відноситься визначення порядку перевірки підрозділів і т.д. Наприклад, необхідно проконтролювати діяльність ряду підрозділів. Водночас це здійснити неможливо через обмежену чисельність персоналу суб'єкту контрольного процесу. Залучати працівників з інших підрозділів недоцільно. У цьому випадку необхідно розробити найбільш ефективний порядок або черговість перевірки підрозділів, виходячи з наявних ресурсів суб'єкту контрольного процесу і запропонованих до перевірки вимог. У випадку використання автоматизованих систем варто визначити порядок опитування системою джерел інформації і т.д.

б. Обрати стратегію контролю, під чим розуміють повноту перевірки об'єкту і періодичність контролю.

Можливий суцільний або вибірковий контроль. Зокрема, комплексні перевірки, що практикуються в органах внутрішніх справ, які за обсягом торкаються питань повноти збираних зведень можна віднести до суцільного контролю.

в. Переробити штатний розклад персоналу суб'єкту контролю і їх функціональні обов'язки згідно реаліям часу.

Штатний розклад системи контрольного процесу повинний забезпечувати нормальний процес його підготовки і проведення. Кваліфікація і чисельність персоналу системи контрольних підрозділів повинна визначатися складністю об'єкту контролю і досконалістю засобів, що ви користовується для його здійснення.

6. Суб'єктам контрольного процесу в органах внутрішніх справ України пропонується здійснити кроки для забезпечення:

- єдиної технічної політики в сфері розробки і розвитку систем і засобів зв'язку, комп'ютеризації органів внутрішніх справ, розвитку інформаційних систем і технологій, захисту інформації ;

- ввести в дію системи захисту інформації в органах і установах внутрішніх справ від технічних розвідок і від витоку інформації по технічних каналах;

- сприяти розвитку і функціонуванню систем зв'язку органів внутрішніх справ, розподілу радіочастотного спектру в системі МВС.

**УПРАВЛІННЯ МІНІСТЕРСТВА
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ**

69057, м. Запоріжжя, вул. Матросова, 29



**УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ
В ЗАПОРОЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

69057, г. Запорожье, ул. Матросова, 29

«_____» _____ 2004р.

№ 6/ _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

**Перший заступник начальника
УМВС України
в Запорізькій області
полковник міліції**

_____ **М.В. Путій**
“ _____ ” _____ **2004 р.**

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

у діяльність працівників слідчих підрозділів та органів дізнання УМВС України в Запорізькій області результатів дисертаційного дослідження старшого лейтенанта міліції Куракіна Олександра Миколайовича, викладача кафедри загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту МВС України за темою ”Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект)”

“ _____ ” _____ 2004 р.

м. Запоріжжя

Комісія у складі: начальника слідчого управління УМВС України в Запорізькій області підполковника міліції Курочкіна О.В., заступника начальника слідчого управління УМВС України в Запорізькій області полковника міліції Сердюка Ю.Б. склали цей акт про те, що слідчим управлінням УМВС України в Запорізькій області впроваджено в діяльність слідчих підрозділів результати наукового дослідження старшого лейтенанта міліції Куракіна О.М., викладача кафедри загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту МВС України за темою: “Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект)”.

У розроблених на основі дисертаційного дослідження Куракіна О.М. методичних рекомендаціях, стосовно підвищення ефективності контрольного процесу в органах внутрішніх справ України, знайшли відображення проблемні питання, пов’язані із встановленням об’єктивних та суб’єктивних факторів, що перешкоджають здійсненню даного виду управлінської діяльності на належному рівні:

1. Треба враховувати ту обставину, що на стан злочинності впливає не тільки професійний рівень діяльності органів внутрішніх справ, але і чинники економічного, демографічного, управлінського характеру тобто багато об’єктивних факторів. Дану обставину варто брати до уваги при плануванні боротьби з окремими видами злочинів та оцінки її результатів.

2. Хиби професіоналізму і компетентності при виконанні функціональних обов’язків породжують такі негативні явища як:

а) незастосування сили чи зброї у випадках, коли за обставин справи їх застосування ставилося робітнику ОВС в обов’язок;

б) неправомірне застосування зброї при затриманні правопорушників, або при відбитку нападу, неправомірне застосування сили по відношенню до затриманих;

в) порушення вимог закону в ході попереднього слідства і дізнання;

г) невміння запобігти злочинам, що готуються і розкрити вчинені тощо.

Виходячи з цього керівникам органів та підрозділів внутрішніх справ пропонується змінити підходи до кадрового забезпечення ОВС згідно реаліям часу: мати на увазі, що переважна більшість громадян із числа тих, хто поступає на роботу в міліцію і бажає професійно боротися зі злочинністю, мають щирі наміри сумлінно виконувати покладені на них обов'язки. Але, в силу хиб навчання або невірно сформованої практики діяльності деяких підрозділів органів внутрішніх справ, негативного прикладу деяких співробітників можуть виникнути деформації фахової правосвідомості.

При підготовці співробітників до правоохоронної діяльності потрібно враховувати ту обставину, що за об'єктивних умов сьогодення будуть підвищуватися вимоги не тільки до кваліфікації, але і до таких якостей робітників, як надійність, відповідальність за доручену справу, спроможність до прийняття самостійних рішень, ініціативність, порядність, чесність, єдність з інтересами суспільства, готовність до виконання громадського обов'язку.

3. Окремі співробітники органів внутрішніх справ, як показали дослідження, порушуючи норми закону, впевнені в тому, що їх дії необхідні, корисні і доцільні для ефективної боротьби зі злочинністю. Ця впевненість найчастіше виникає на ґрунті невірно сформованої практики застосування норм кримінального закону не тільки конкретними виконавцями, але і контролюючими органами, як внутрішньовідомчими, так і надвідомчими, у тому числі органами прокуратури і суду.

Тому, в процесі виховання особового складу один з найбільш важливих аспектів, що потребує обов'язкового з'ясування співробітниками органів внутрішніх справ, є питання про співвідношення „законність – доцільність”. Справжня доцільність завжди законна. Законність не „перепона”, не „заборона”, як часто вважають, а насамперед, обов'язковий показник доцільності рішення в конкретному випадку

Зазначені порушення законності виступають як прояв сполучення соціально-негативних явищ і процесів у формуванні та життєдіяльності їх носіїв, як результат впливу соціально-психологічних детермінантів, що включають елемент досягнення високих і стабільних результатів при оптимальних витратах сил і засобів. Досягнення цих результатів повинно забезпечуватися неухильним дотриманням вимог законності.

Результати наукового дослідження Куракіна О.М. використовуються у практичній діяльності органів дізнання і досудового слідства УМВС України в Запорізькій області, під час проведення занять з професійної підготовки працівників цих служб. Крім того, вони можуть виявитись корисними при розробці відділами та службами роз'яснень, повідомлень підрозділам з питань, що складають тему роботи.

Начальник слідчого управління УМВС
України в Запорізькій області,
підполковник міліції

О.В. Курочкін

Заступник начальника слідчого управління
УМВС України в Запорізькій області,
полковник міліції

Ю.Б. Сердюк

**УПРАВЛІННЯ МІНІСТЕРСТВА
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ**



**УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ
В ЗАПОРОЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

69057, м. Запоріжжя, вул. Матросова, 29

69057, г. Запорожье, ул. Матросова, 29

«_____» _____ 2004р.

№ 8/ _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

**Перший заступник начальника
УМВС України
в Запорізькій області
полковник міліції**

_____ **М.В. Путій**
“ _____ ” _____ **2004 р.**

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

**у діяльність працівників Управління Громадської безпеки УМВС
України в Запорізькій області результатів дисертаційного дослідження**

**старшого лейтенанта міліції Куракіна Олександра Миколайовича,
викладача кафедри загальноправових дисциплін Запорізького
юридичного інституту МВС України за темою "Контрольний процес в
органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект)"**

“ _____ ” _____ 2004 р.

м. Запоріжжя

Комісія у складі: голови - начальника міліції громадської безпеки УМВС України в Запорізькій області, полковника міліції Василенко В.О. склала цей акт про те, що Управлінням Громадської безпеки УМВС України в Запорізькій області впроваджено у діяльність відповідних підрозділів області результати наукового дослідження старшого лейтенанта міліції Куракіна О.М., викладача кафедри загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту МВС України за темою: „Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект)”.

Аналіз практики відомчого контрольного процесу, що здійснюється відповідними підрозділами ОВС, дозволяє виділити такі його основні підвиди:

- попереджувальний (превентивний) контроль;
- поточний контроль;
- наступний контроль.

Попереджувальний контроль повинний здійснюватися в процесі підготовки рішень (планів роботи органів внутрішніх справ і його служб, окремих рішень із питань оперативно-службової діяльності, наказів, розпоряджень і вказівок з питань контрольного процесу й вдосконалювання стилю роботи) з метою попередження можливих негативних наслідків, а також виявлення умов, що перешкоджають їх виконанню.

Вказаний різновид відомчого контролю повинен переслідувати, перш за все, цілі забезпечення обґрунтованості організаційних рішень керівників органу внутрішніх справ, чіткості і оперативності доведення прийнятих рішень до виконавців, відповідності ділових і фахових якостей виконавців сформульованим у рішеннях завданням, реальності вирішення поставлених завдань із позицій кадрових і матеріально-технічних ресурсів.

Зазначається, що на практиці нерідко виникає ситуація, коли органи внутрішніх справ, під час одержання від вищестоящого суб'єкту рішення у вигляді плану, не можуть забезпечити його реалізацію через відсутність відповідних ресурсів та інших об'єктивних умов. Вважається, що подібні недоліки повинні виявлятися на ранній стадії (в процесі підготовки рішення, на початку його виконання), щоб можна було своєчасно внести відповідні корективи або здійснити посилення діяльності виконавця.

Поточний відомчий контроль має здійснюватися в процесі організації виконання і реалізації організаційного рішення. Він складається з дослідження фактичних результатів, отриманих у процесі виконання розпоряджень суб'єкту контрольного процесу, дозволяє вносити необхідне коригування в рішення, не порушуючи при цьому режиму роботи, усувати недоліки в ході здійснення практичної діяльності служб і підрозділів, а також конкретних виконавців.

Даний підвид контрольного процесу, в основному, носить оціночно-аналітичний характер, тому що фіксація досягнутого не самоціль, а лише засіб пошуку шляхів усунення недоліків, недоглядів, прорахунків і закріплення успіху в діяльності органів внутрішніх справ.

Наступний відомчий контроль здійснюється по закінченні виконання рішень і виражається в перевірці результатів виконання намічених заходів, виявленні кола проблем, що виникають при виконанні поставлених завдань, з метою усунення можливих перешкод для їхнього виконання в майбутньому.

Цільова спрямованість відомчого контролю полягає в тому, що в ході його проведення виявляються результати впливу суб'єкту на об'єкт, допущені відхилення від вимог організаційних рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання, їх причини. Визначаються шляхи подолання наявних хиб для ефективного функціонування всієї системи.

Результати наукового дослідження Куракіна О.М. використовуються у практичній діяльності Управління Громадської безпеки УМВС України в Запорізькій області, під час проведення відповідних заходів контрольного процесу за виконанням поставлених рішень органами внутрішніх справ. Крім того, вони можуть виявитись корисними при розробці відділами та службами роз'яснень, повідомлень підрозділам з питань, що складають тему роботи.

Начальник міліції громадської безпеки
УМВС України в Запорізькій області,
полковник міліції

В.О. Василенко

**УПРАВЛІННЯ МІНІСТЕРСТВА
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ**

69057, м. Запоріжжя, вул. Матросова, 29



**УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ
В ЗАПОРОЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

69057, г. Запорожье, ул. Матросова, 29

«_____» _____ 2004р.

№ 13/_____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник начальника

УМВС України

в Запорізькій області

полковник міліції

_____ **М.В. Путій**

“_____” _____ **2004 р.**

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

**у діяльність працівників Штабу УМВС України в Запорізькій області
результатів дисертаційного дослідження старшого лейтенанта міліції**

**Куракіна Олександра Миколайовича, викладача кафедри
загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту МВС
України за темою ”Контрольний процес в органах внутрішніх справ
України (загальнотеоретичний аспект)”**

“ _____ ” _____ 2004 р.

м. Запоріжжя

Комісія у складі начальника Штабу УМВС України в Запорізькій області, полковника міліції Павленко В.І. та начальника відділу аналізу, інформації, планування, контролю та правового забезпечення підполковника міліції Крилова С.А. склала цей акт про те, що Штабом УМВС України в Запорізькій області впроваджено у діяльність відповідних підрозділу результати наукового дослідження старшого лейтенанта міліції Куракіна О.М ., викладача кафедри загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту МВС України за темою: „Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект)”.

З урахуванням зростання обсягу інформації в системі МВС України і з метою забезпечення економічності, оперативності та постійної концентрації уваги на вирішенні актуальних завдань, на практиці усе більше розповсюдження одержують організаційно-технічні форми відомчого контрольного процесу, головними суб'єктами якого є штабні підрозділи.

В цьому напрямку Штабу УМВС в Запорізькій області рекомендується розробити:

- перспективні і поточні плани розвитку й вдосконалення систем зв'язку, захисту інформації, передачі даних, автоматизованих систем управління, інформаційно-обчислювальних систем і мереж (в тому числі плани науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, плани їх впровадження, плани централізованих постачань технічних засобів);

- інструкції і методичні посібники з питань організації систем зв'язку й автоматизації процесів організації діяльності;

- тактико-технічні вимоги на нові види техніки, зв'язку, інформаційні системи і технології.

Необхідною умовою ефективності впровадження вказаних засобів є безпосередня участь в діяльності комісій із приймання науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок представників штабних підрозділів.

Це дозволить забезпечити:

- єдину технічну політику в області розробки і розвитку систем і засобів зв'язку, комп'ютеризації органів внутрішніх справ, розвитку інформаційних систем і технологій, захисту інформації ;

- проведення в рамках державної системи захисту інформації в органах і установах внутрішніх справ від технічних розвідок і від витоку інформації по технічних каналах;

- розвиток і функціонування систем зв'язку органів внутрішніх справ, розподіл радіочастотного спектру в системі МВС.

Результати наукового дослідження Куракіна О.М. використовуються у практичній діяльності Штабу УМВС України в Запорізькій області, під час проведення відповідних заходів контрольного процесу за виконанням поставлених рішень органами внутрішніх справ. Крім того, вони можуть виявитись корисними при розробці відділами та службами роз'яснень, повідомлень підрозділам з питань, що складають тему роботи.

Заступника начальника Штабу
УМВС України в Запорізькій області,
полковника міліції

В.І. Павленко

Начальник відділу аналізу, інформації,
планування, контролю та
правового забезпечення,
підполковник міліції

С.А. Крилов

“ЗАТВЕРДЖУЮ”

**Проректор з наукової роботи
Запорізького юридичного
інституту МВС України
полковник міліції**

Г.О.Душейко

“ ” _____ 2004 р.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

у навчальний процес Запорізького юридичного інституту МВС України результатів дисертаційного дослідження “Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект)” старшого лейтенанта міліції Куракіна Олександра Миколайовича, викладача кафедри загально правових дисциплін

Комісія у складі: голови – майора міліції Зотової В.П., начальника навчально-методичного відділу, кандидата філологічних наук, членів комісії –підполковника міліції Рекотова П.В., начальника кафедри загальноправових дисциплін, кандидата юридичних наук, доцента; підполковника міліції Поліщука В.Г., начальника кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності, кандидата юридичних наук, склали даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження старшого лейтенанта міліції Куракіна Олександра Миколайовича, викладача кафедри загально правових дисциплін з теми “Контрольний процес в органах внутрішніх справ

України (загальнотеоретичний аспект)”, знайшли своє відображення у навчально-методичних матеріалах з дисциплін: “Теорія держави і права.” за темами “Реалізація норм права.”, “Основи теорії юридичного процесу.” та „Правова свідомість, правова культура та правове виховання.”; “Актуальні проблеми теорії держави і права України.” за темою “Правовідносини.”; “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні.” за темою “Взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування з правоохоронними органами.”; спецкурсів “Конституційна реформа в Україні.” за темою “Роль органів внутрішніх справ в здійсненні конституційної реформи в Україні.”; Конституційні права, свободи та обов’язки людини і громадянина.” за темою „Державне забезпечення і захист основних прав людини і громадянина.”; „Захист конституційних прав громадян.” за темою „Державні механізми захисту прав людини і громадянина.”.

Голова комісії:

Начальник навчально-методичного відділу,
кандидат філологічних наук,
майор міліції

В.П. Зотова

Члени комісії:

Начальник кафедри загальноправових дисциплін,
кандидат юридичних наук, доцент,
підполковник міліції

П.В. Рекотов

Начальник кафедри
Адміністративного права та адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук,
підполковник міліції

В.Г. Поліщук