

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КУРАКІН ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 328.36

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

*Спеціальність: 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових вчень*

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків — 2005

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Запорізькому юридичному інституті Міністерства внутрішніх справ України.

**Науковий керівник:** *кандидат юридичних наук, доцент*  
**ПОГРІБНИЙ Ігор Митрофанович,**  
Національний університет внутрішніх справ,  
заступник начальника кафедри теорії  
та історії держави і права.

**Офіційні опоненти:** *доктор юридичних наук, професор*  
**КОЛОДІЙ Анатолій Миколайович,**  
Національна академія внутрішніх справ України,  
начальник кафедри конституційного права;

*кандидат юридичних наук, доцент*  
**ПАШУТІН Вадим Володимирович,**  
Донецький юридичний інститут МВС при Донецькому національному  
університеті,  
проректор з наукової роботи.

**Провідна установа:** Одеська Національна юридична академія Міністерства освіти і науки України  
, кафедра теорії держави та права (м.Одеса).

Захист відбудеться “11” квітня 2005 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К64.700.03 Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м.Харків, вул.50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м.Харків, вул.50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий “01” березня 2005 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Кириченко В.Є.

---

### **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми дослідження.** З дослідженням поняття та видів контрольного процесу нерозривно пов'язане з'ясування його ролі та значення в механізмі правового регулювання, які не залишаються незмінними, а неухильно зростають пропорційно ускладненню завдань, що вирішує управляюча система, а також підвищенню вимог до неї.

При такому підході акцент загальнотеоретичного трактування питань контрольного процесу неминує припасти на правомочність суб'єктів контролю щодо його реалізації. Контроль повинен бути також чинником, який покликаний поглиблювати і розширювати позитивні початки, передовий досвід, забезпечуючи тим самим спадкоємність розвитку та прогресивний характер функціонування об'єктів контрольного процесу і зазначеної системи в цілому.

Цінність контролю міститься в тому, що він служить джерелом одержання об'єктивної інформації про стан справ в системі державних органів, про процеси, які в них відбуваються. Без наявності таких даних неможливо встановити ступінь впливу на підконтрольні суб'єкти, виявити недоліки, своєчасно вплинути на них і змінити існуючу ситуацію у необхідному напрямку.

Отже, контрольний процес відіграє величезну роль в діяльності окремого державного органу та у функціонуванні механізму правового регулювання 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. Кажучи про місце контрольного процесу в субординаційній структурі юридичного процесу, важливо підкреслити, що він стоїть після правотворчості та правозастосування, але проникає в них своїм організуючим впливом.

Служба в органах внутрішніх справ виділяється серед інших професій через ряд 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 удосконалення зумовлено як внутрішньовідомчими обставинами, так і зовнішніми умовами. Серед яких не тільки ефективне виконання завдань і функцій, вказаних у статті 2 Закону України “Про міліцію”, а ще й формування у свідомості пересічного громадянина приклада надійного, об'єктивного засобу правоохорони, підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України та вдосконалення механізму здійснення відповідними посадовими особами контрольних повноважень.

Інтерес до проблеми, 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 дослідження контрольного процесу викликана також низкою факторів, а саме:

- 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.

Питання контрольного процесу давно привертає увагу дослідників 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 з огляду на сучасні реалії значною мірою втратили свою актуальність.

Проблема контрольного процесу в системі державного управління досліджувалася багатьма науковцями як у загальнотеоретичному, так і в прикладному плані. Їй присвячені роботи відомих вчених: Л.І. Абалкіна, В.Б. Авер'янова, О.В. Аверіна, Є.А. Агеєва, М.І. Адріанова, Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійко, В.М. Анісімова, В.Г. Афанас'єва, І.Л. Багиня, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бачило, І.В. Бенедика, Д.М. Гвішиані, В.М. Горшеньова, Б.М. Гурне, Б.В. Дрейшева, І.Я. Дюрягіна, А.П. Зайця, А.М. Колодій, Ю.М. Козлова, О.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Є. Луньова, В.М. Медведчука, П.Є. Недбайла, М.І. Онуфрієва, В.С. Основіна, В.В. Пашутіна, 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.

Однак, значна кількість наукових праць, які були підготовлені як в Україні, так і в інших країнах СНД не знижують актуальності подальшого аналізу загальнотеоретичних проблем контрольного процесу в його прикладному значенні. Тим більше, що організація контролю в органах внутрішніх справ України на сучасному етапі ще не стала предметом самостійних досліджень. Недостатньо розробленим залишається і відповідний понятійний апарат, який є засобом пізнання складних контрольних взаємовідносин у цій системі.

Увагу багатьох представників юридичної науки зосереджено, значною мірою, 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.

З метою порівняльної характеристики різноманітних аспектів контрольного процесу дисертантом вивчалось чинне законодавство України, нормативно-правова база діяльності Міністерства внутрішніх справ України, а також висновки та положення, які містяться в дослідженнях не лише з теорії держави і права, а й з конституційного, адміністративного, кримінально-процесуального, цивільно-процесуального права, загальної теорії управління, управління органами внутрішніх справ.

Особливої гостроти це питання 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.

Дослідження цієї проблеми надає змогу сформулювати деякі конкретні рекомендації, які можуть сприяти підвищенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ України.

Розробка питань юридичного процесу в цілому і контрольного зокрема, а також форм і методів реалізації права дозволяє підвищити інструментальну цінність права, відкрити нові можливості у визначенні його ролі з метою формування правової держави, демократизації суспільного життя, створення стабільної обстановки в суспільстві.

**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.

Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою радою Запорізького юридичного інституту МВС України і є складовою частиною його планового дослідницького напрямку “Теоретико-правові проблеми реалізації законодавства України”.

**Об’єктом дисертаційного дослідження** є суспільні відносини, які складаються в 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.

**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 вдосконалити теоретичну модель контрольного процесу, розробити та надати 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:

- надати загальнотеоретичну характеристику контрольного процесу за сучасних умов;
- 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 в контрольних правовідносинах;
- внести пропозиції та надати практичні рекомендації щодо комплексного вдосконалення механізму здійснення контрольного процесу 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 та історичний*, за допомогою яких досліджено шляхи становлення і розвитку контрольного процесу, етапи трансформації контрольних повноважень, еволюцію наукових обґрунтувань теорії контрольного процесу (С.12-27);
- використання *формально-логічного і соціологічного методів* дозволило визначити роль і місце контрольного процесу в структурі юридичного процесу та значущість контролю для суспільства і держави (С.28-51);
- *логіко-семантичний метод і метод сходження від абстрактного до конкретного* допомогли поглибити понятійний апарат, визначити поняття, сутність та інші загальнотеоретичні аспекти контрольного процесу (С.67-84);

– *граматичного розгляду та тлумачення правових норм*, що сприяло визначенню прогалин та інших недоліків законодавства про контроль, поданню пропозицій щодо його вдосконалення (С.85-112);

– *статистичний і порівняльно-правовий* використовувалися для окреслення напрямків удосконалення правових засад і практики застосування контрольними органами своїх повноважень (С.129-151).

У процесі дослідження дисертант звертається до аналізу загальнотеоретичної і спеціальної літератури, правових та 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, здійснюється спроба на підставі ґрунтовного аналізу чинного законодавства і теоретичних засад здійснення контрольної діяльності визначити науково обґрунтовані критерії віднесення відповідних державних органів та посадових осіб до категорії суб'єктів контролю, визначити їх ознаки, сформулювати поняття, а також запропонувати основні напрямки удосконалення та розвитку контрольного процесу в органах внутрішніх справ України.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим в самостійній Україні комплексним дослідженням теоретико-правових проблем контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ України, де з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням 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 у сучасному суспільстві та державі. Безпосередньо наукова новизна полягає в тому, що:

– Запропоноване загальнотеоретичне дослідження показало, що контроль є одним із засобів забезпечення злагодженої, оперативної, цілеспрямованої діяльності органів демократичної держави (перепоною бюрократичної деформації). Надане 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 поділ 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, 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 визначено 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 досліджено та узагальнено 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).

**Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає** в тому, що його вони можуть бути використані в сфері правотворчості, при реформуванні та вдосконаленні чинного законодавства; законотворчій діяльності регіональних структур державної влади; в діяльності правозастосовчих і правоохоронних органів з метою підвищення рівня правового виховання населення; 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”, “Державне будівництво та самоврядування в Україні”, “Адміністративне право України”, “Управління в органах внутрішніх справ України”, при написанні курсових робіт за цією тематикою.

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).

**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, 05 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.

**Структура дисертації.** Специфіка дослідженої теми, мети та завдань визначили послідовність викладу матеріалу та структуру дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, що поділяються на сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дослідження — 213 сторінок, з яких 164 сторінки тексту, список використаних джерел нараховує 250 позицій.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

**У вступі** обґрунтовується актуальність обраної теми, характеризується ступінь її наукової розробки та зв'язок з науковими планами, темами, програмами, визначається об'єкт, предмет, мета, основні завдання та джерельна база дослідження, його методологічні основи, розкривається наукова новизна та практичне значення отриманих результатів роботи.

**Розділ перший “Загальнотеоретична характеристика контрольного процесу”** присвячений дослідженню необхідності аналізу контрольного процесу в сфері загальної теорії, його самостійного характеру, ознак, змісту та різновидів. Визначається практичне та пізнавальне значення загальнотеоретичної категорії “контрольний процес”.

**У підрозділі 1.1.** “Контрольний процес як правова форма діяльності держави за сучасних умов” мова йде про те, що контрольний процес як правова форма державної діяльності є

складовою частиною керуючого блоку механізму правореалізації, що спрямовує процес виконання організаційних рішень по ідеальному, конструктивному, технологічному каналу, втручається в правореалізаційні процеси з метою забезпечення їх точності, відповідності вимогам законності і служить важливим організаційно-юридичним засобом регулювання процесами застосування права

Щоб розкрити контрольний процес як самостійну, специфічну правову форму діяльності державних органів, визначити його юридичну природу та місце в структурі традиційного юридичного процесу, у змісті контрольного процесу окреслено відповідні ознаки.

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 та цільовому призначенню контрольний процес покликаний вирішувати широке коло питань: встановити фактичне виконання прийнятого рішення в організаційній, виконавчо-розпорядницькій діяльності підконтрольним об'єктом; надати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну і юридичну оцінку стану вирішення поставленого завдання; прийняти ефективне рішення щодо удосконалення 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.

**У підрозділі 1.2.** “Поняття, види та місце контрольного процесу в структурі юридичного процесу”, висвітлюючи теоретичні підходи до визначення контрольного процесу, відзначено, що контрольний процес є ефективним засобом підбору, розстановки і виховання персоналу в системі державних органів. За його допомогою вивчаються різноманітні особисті якості державних службовців, забезпечуються рівноправність і демократизм у вирішенні кадрових питань, плановість підготовки адміністративно-управлінського апарату, підвищується відповідальність працівників.

Дослідження поняття контрольного процесу автор здійснює через аналіз ідей, що сприяли виникненню теорії загального юридичного процесу. Серед них: дискусійні ідеї щодо контрольного процесу в 40-60-х роках ХХ століття.

Звертається увага на вагомий внесок в розвиток концепції юридичного процесу теорій В.М. Горшенєва та І.Б. Шахова, які присвячені дослідженню спільних та окремих формальних, специфічних його рис, аналізуються погляди до вивчення контрольного процесу як загальнотеоретичної категорії, дослідження його місця в системі категорій теорії права і формулювання в кінцевому результаті теоретичного аспекту цього питання.

На підставі аналізу викладеного матеріалу автор акцентує увагу на тому, що в сучасній науці існує велика кількість поглядів на контрольний процес. Мають місце різні підходи до його вивчення та аналізу. Звісно, що на кожне визначення цього поняття накладає свій відбиток специфіка діяльності, в контексті якої він розглядається.

Здійснюється спроба надати визначення контрольного процесу в системі юридичного процесу як 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 в цілях досягнення завдань правового регулювання.

Надається класифікація різновидів контрольного процесу за багатьма критеріями. Проте головним із них у системі юридичного процесу вважається правове положення та місце органу, який здійснює контрольні повноваження в загальній системі організації діяльності державних органів.

Дисертант наводить також чинники, які обумовлюють підвищення ролі контрольного процесу в системі юридичного процесу, що показують, наскільки зростають у сучасний період вимоги до поліпшення його організації, як до діючого інструменту забезпечення гармонійного і цілеспрямованого функціонування системи державних органів і підкреслює, що він стоїть після

правотворчості та правозастосування, але проникає в них своїм організуючим впливом.

**Підрозділ 1.3.** “Правове положення основних суб’єктів контрольного процесу в Україні” містить теоретичну характеристику участі правоохоронних органів України у відомчих та надвідомчих контрольних правовідносинах, включаючи аналіз нормативно-правової бази, що регламентує їх діяльність у даній сфері.

В цьому підрозділі на основі аналізу чинного законодавства України і теоретичних засад правоохоронної діяльності дисертант здійснює спробу розкрити компетенцію, повноваження та структуру основних правоохоронних органів України з погляду на їх участь в контрольному процесі.

Із загальної характеристики діяльності зазначених органів, як учасників контрольного процесу, можна дійти висновку про те, що чим ширше повноваження суб’єкту контролю, тим частіше він виступає його об’єктом. У такому разі змінюється спрямованість контрольних дій і відповідний різновид контрольного процесу стосовно того чи іншого державного органу.

Підводячи підсумок, ми бачимо, що при всій суворості регламентації контрольних повноважень суб’єктів контрольного процесу, має місце такий принцип їх діяльності як демократизм, плюралізм думок, що за сучасних умов державотворення і реформування відіграє дуже важливу роль.

**У підрозділі 1.4.** “Функції та форми контрольного процесу” досліджуються різні погляди вчених-юристів щодо наукового тлумачення зазначених категорій, визначаються їх ознаки та нормативні вимоги, обґрунтовується правомірність існування цих понять.

Обґрунтовується підхід до контрольного процесу як до засобу досягнення конкретного правового результату — категорії, що складається з актів поведінки, які послідовно змінюють один одного; моделі поведінки суб’єктів в сфері реалізації права; динамічної категорії, що має службовий характер та загальнотеоретичне значення.

Отже, поняття функції контрольного процесу як в системі організації діяльності державного органу, так і в юридичному процесі на думку автора може бути таким: це відносно самостійні, однорідні і в той же час взаємодіючі між собою елементи змісту організаційної діяльності, в яких виражено владно-організуючий вплив суб’єкту контрольного процесу, спрямований на забезпечення життєвих потреб відповідного об’єкту, який взаємодіє з ним і є адекватний йому.

Відповідно, в залежності від характеру завдань, можлива подальша градація функцій контрольного процесу. У зв’язку з цим, в науковій літературі підкреслюється, що дані функції, по-перше, ілюструють спеціалізацію організаційно-розпорядчої діяльності і, по-друге, є продуктом розподілу праці в даній сфері.

З огляду на викладене із вищевикладеного можна констатувати, що не будь-яка діяльність контрольних органів є контрольною функцією а лише та, яка викликана об’єктом, спрямована на об’єкт чи здійснюється в інтересах об’єкту цього процесу.

Враховуючи зазначене, дисертант надає визначення функції контрольного процесу як комплексу взаємопов’язаних, визначених у статусі органу і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів суб’єкта контрольного процесу, його структурних підрозділів, посадових осіб, які забезпечують відповідні об’єкти політичною, економічною, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, які організують досягнення цілей, що стоять перед системою державних органів взагалі.

**Розділ другий “Склад та особливості контрольного процесу в органах внутрішніх справ України”** присвячений визначенню ролі та місця органів внутрішніх справ України в структурі контрольного процесу та в ієрархії його суб’єктів в системі державних органів. Досліджуються правовідносини, методи, принципи діяльності ОВС України в цій сфері.

**У підрозділі 2.1.** “Стан контрольного процесу в органах внутрішніх справ України, його види, методи та форми” розглядаються різні форми здійснення контрольного процесу в органах внутрішніх справ України. Це зумовлено тим, що, по-перше, система МВС нараховує найбільшу кількість працівників, а по-друге, діяльність її співробітників найчастіше безпосередньо торкається суспільного життя суб’єктів правопорушень та об’єктів таких посягань. І, як відомо, діяльність органів внутрішніх справ є для населення одним із основних критеріїв та показників

стану законності в державі. Тому вона завжди повинна характеризуватися високою якістю та ефективністю, чого неможливо досягти без її детального наукового дослідження.

Контрольний процес у системі МВС України являє собою різновид організаційно-розпорядчої діяльності, що полягає, здебільшого, в оперуванні інформацією і реагуванні на неї належним чином. Тому в його основі лежать інформаційно-аналітичні методи.

З урахуванням зростання обсягу інформації в органах внутрішніх справ України і з метою забезпечення економічності, оперативності та постійної концентрації уваги на вирішенні актуальних завдань сьогодення, на практиці усе більшого поширення набувають організаційно-технічні форми відомчого контрольного процесу.

Усі методи повинні застосовуватися у взаємозв'язку один з іншими, комплексно. Кожен з них виправданий тільки тоді, коли орган чи посадова особа, які використовують його, знають цілі, в ім'я яких здійснюються відповідні дії, розуміють очікувані наслідки.

Таким чином методи контрольного процесу в органах внутрішніх справ України — це способи впливу на підлеглих з метою найбільш правильного та оперативного вирішення завдань, які стоять перед апаратом системи цих органів.

**У підрозділі 2.2.** “Правовий статус і місце органів внутрішніх справ України серед інших суб'єктів контрольного процесу” аналізуються ідеї, концепції та положення, що мають основне значення для організації контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ України.

Дисертантом характеризується організаційна структура органів внутрішніх справ, що включає в себе сукупність підрозділів, які, залежно від характеру виконуваних ними функцій, поділяються на три види:

- галузеві (підрозділи міліції, слідчі апарати та інші), 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 загальної організації діяльності підрозділу.

Приділяється значна увага зв'язкам підпорядкованості між ними, а також формам розподілу функцій.

Своєрідним елементом цієї системи виступає також кожний окремий співробітник органу внутрішніх справ. У свою чергу система органів внутрішніх справ — є одним з елементів системи органів державного контрольного процесу.

Дисертант акцентує увагу на проблемі інформатизації контрольного процесу в ОВС України. Найбільш гостро в цьому напрямку стоїть питання підвищення оперативності її збору та опрацювання, швидкість адекватної оцінки обстановки посадовими особами. Тому велике значення надається механізації й автоматизації процесів інформаційно-аналітичної роботи.

У цьому підрозділі приділяється значна увага своєчасності прийняття та якості організаційно-розпорядчого рішення та формам його реалізації, що, в свою чергу, має величезне значення у здійсненні контрольного процесу.

- Основними формами контрольного процесу в органах внутрішніх справ, як зазначає автор, є:
- безпосередня перевірка керівниками діяльності підлеглих;
  - заслуховування звітів керівників органів, служб і виконавців;
  - вивчення інформаційних матеріалів, які характеризують діяльність підпорядкованих органів

;

- контрольні перевірки.

**У підрозділі 2.3.** “Основні напрямки вдосконалення контрольних повноважень органів внутрішніх справ України” дається аналіз проблем невідповідності діючої системи контрольного процесу в органах внутрішніх справ України вимогам сьогодення і невідповідності чинного законодавства вимогам та цілям контрольного процесу.

Специфіка функціональних обов'язків найчастіше ставить посадових осіб ОВС у складні ситуації, що характеризуються виникненням умов, які можуть сприяти порушенням ними норм законів та відомчих нормативно-правових актів.

Вважається за доцільне провести силами вчених-юристів і практиків узагальнення планування й організації використання передового досвіду в сфері контрольного процесу, що здійснюється правоохоронними органами, результати досліджень використати у повсякденній діяльності, запровадити у навчально-виховний процес юридичних вузів та факультетів.

З метою з'ясування конкретних причин посадових правопорушень автором пропонується класифікація груп однотипних чинників, що впливають на стан законності в діяльності органів внутрішніх справ:

- зовнішнє середовище функціонування;
- об'єктивні фактори економічного, демографічного, управлінського характеру;
- недостатній рівень професіоналізму та некомпетентності при виконанні функціональних обов'язків.

Окремим аспектом або напрямком контрольного процесу в органах внутрішніх справ України дисертант називає підвищення вимог не тільки до кваліфікації працівників, але й до таких їх особистих якостей, як надійність, відповідальність за доручену справу, спроможність до прийняття самостійних рішень, ініціативність, порядність, чесність, єдність з інтересами суспільства, готовність до виконання громадського обов'язку.

В ході проведення адміністративно-правової реформи в сфері державної служби, насамперед, треба відродити суть і значення тих принципів, що мають становити етичні підвалини демократичного державного контрольного процесу як честь, чесність, гідність, порядність, сумлінність, тактовність тощо.

В загальній теорії права досить вагоме місце займає проблема юридичного процесу. Контрольний процес, в свою чергу, має велике значення для вдосконалення 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.

Забезпечення законності це обов'язковий принцип діяльності всіх органів державного апарату та ОВС в тому числі, які є невід'ємною його складовою. Тому загальнотеоретичний аспект дослідження контрольного процесу за їх діяльністю теж посідає важливе місце в системі організаційно-розпорядчої діяльності державного механізму. Але стан їх діяльності, як і будь-якого іншого суспільного механізму, не є постійним. Він змінюється під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів.

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

**У висновках** підведені загальні підсумки дослідження, сформульовані основні положення, що становлять зміст дисертації та виносяться на захист; відзначається, що основним призначенням контрольного процесу в механізмі реалізації права є забезпечення єдиного порядку позитивного регулювання; регламентація процесу правового примусу, об'єктивізація та оптимізація процесу реалізації матеріальних норм з метою досягнення повного та найефективнішого правового результату, а також:

1. Контрольний процес є як теоретико-, так і практико-правовим інститутом, який має сприяти провадженню державної політики в суспільстві шляхом перевірки відповідності дотримання посадовими особами та державними органами норм права.

2. За завданнями і цільовим призначенням контрольний процес покликаний вирішувати широке коло питань: встановити фактичне виконання прийнятого управлінського рішення; дати правильну, об'єктивну суспільну та юридичну оцінку діям підконтрольного суб'єкта; прийняти ефективне рішення щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у разі виявлення неправомірної поведінки — привести до дії відповідні правоохоронні засоби, прийняти профілактичні заходи для попередження у майбутньому визначених порушень; домагатися своєчасного, повного та якісного виконання прийнятого рішення.

3. Контрольний процес в системі юридичного процесу розглядається як 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 в цілях досягнення завдань правового регулювання.

4. Класифікувати види контрольного процесу можна за різними підставами. Проте головним критерієм класифікації в системі юридичного процесу слід вважати правове положення та місце органу, який здійснює контрольні повноваження, в загальній системі організації діяльності державних органів.

5. Із загальної характеристики діяльності правоохоронних органів, як учасників контрольного процесу, можна надійти висновку про те, що чим ширше повноваження суб'єкту контролю, тим частіше він виступає в якості його об'єкту під час відповідних відносин з вищими органами державної влади. В такому разі змінюється спрямованість контрольних дій і відповідний різновид контрольного процесу стосовно того чи іншого державного органу.

6. Функції контрольного процесу — це 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.

7. Серед правоохоронних органів України одне з центральних місць посідають органи внутрішніх справ. 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 об'єм 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.

8. Зі створенням штабних підрозділів, в органах внутрішніх справ України сформувалася однакова і діюча система контрольного процесу та перевірки виконання прийнятих уповноваженими суб'єктами рішень від "верху до низу". Великого поширення набуло інспектування всіх видів діяльності органів внутрішніх справ як вища форма контрольного процесу в системі зазначених органів.

9. 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, від яких немає ніяких результатів.

10. Важливішим засобом забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ України є надання громадянам широкого права оскарження їх незаконних дій, а також обов'язок відповідного органу розглянути подану скаргу та, в разі наявності підстав, здійснити необхідні заходи за її змістом.

11. Для пошуку оптимальних шляхів зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ потрібно детальне наукове дослідження причин і умов, що сприяють або не перешкоджають вчиненню посадових правопорушень.

Попередній розгляд цієї проблеми дозволяє зробити висновок про вплив принаймні двох основних першопричин на такі явища. Ними є невірно зрозумілі інтереси служби й особисті інтереси та потреби, що ввійшли в протиріччя з правомірними можливостями їх задоволення.

Одним із головних завдань контрольного процесу в органах внутрішніх справ України є виявлення та узагальнення прогресивного досвіду роботи, формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ серед населення, а також забезпечення точного і неухильного виконання вимог чинного національного та міжнародного законодавства всіма установами, організаціями, посадовими особами та громадянами України.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Куракін О.М. Теоретичні питання системної організації контролю в органах внутрішніх справ України // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 2000.— №3.— С.80-89.
2. Куракін О.М. Управлінський цикл та його стадії // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.— 2001.— №2.— С.150-160.
3. Куракін О.М. Дисциплінарна відповідальність в органах МВС // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 2001.— №3.— С.139-148.
4. Куракін О.М. Окремі методологічні проблеми теорії контролю та контрольної діяльності // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України.— Вип.4.— 2001.— С.36-42.
5. Куракін О.М. Поняття контрольного процесу у структурі системи управління // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.— Вип.12.— К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001.— С.55-59.

### Анотація

**Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект).— Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень.— Запорізький юридичний інститут МВС України, Запоріжжя, 2005.

Дисертація містить загальнотеоретичний аналіз поняття контрольного процесу в органах внутрішніх справ України, який характеризується як засіб забезпечення єдиного порядку позитивного регулювання, регламентації процесу правового примусу та оптимізації процесу реалізації матеріальних регулятивних норм з метою досягнення правового результату, здійснено оригінальну загальнотеоретичну класифікацію видів контрольного процесу, визначено систему інформаційних зв'язків та ґрунтовно доведено їх значення і роль щодо взаємодії між суб'єктами контрольного процесу.

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, їх зміст та організаційно-правові форми, дістало подальшого розвитку класифікація методів здійснення контрольного процесу, визначено форму, зміст, значення прийняття контрольного рішення в органах внутрішніх справ України.

Сформульовані пропозиції щодо підвищення ефективності процесуального законодавства України, що регламентує контрольні повноваження відповідних державних органів взагалі та органів внутрішніх справ України зокрема.

**Ключові слова:** юридичний процес, контрольний процес, контроль, процесуальні принципи, ефективність процесу, контрольні правовідносини, процесуальне та матеріальне право, управлінське рішення, управлінський цикл, управлінська функція.

### Аннотация

**Куракин А.Н. Контрольный процесс в органах внутренних дел Украины (общетеоретический аспект).— Рукопись.**

Диссертация на получение научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – Теория и история государства и права; история политических и правовых учений.— Запорожский юридический институт МВД Украины, Запорожье, 2005.

Диссертация является первым в независимой Украине комплексным исследованием теоретико-правовых проблем контрольного процесса в деятельности органов внутренних дел Украины. В ней, с использованием современных методов познания, с учетом новейших достижений правовой науки, на качественно новом уровне исследовано понятие контрольного процесса, его разновидности, роль и значение в деятельности органов внутренних дел Украины, осуществлен системный анализ контроля, определено его место и роль в современном обществе и государстве.

Особое внимание уделяется научным исследованиям В.Н. Горшенева и И.Б. Шахова, которые составляют огромный вклад в формировании и развитии теории юридического процесса и посвящены изучению общих и отдельных формальных, специфических его признаков. Анализируются подходы к изучению контрольного процесса, как общетеоретической категории,

исследуется его место в системе категорий теории права.

Диссертация содержит общетеоретический анализ понятия контрольного процесса. Он характеризуется как наблюдение, проверка, сравнение и оценка соответствующим субъектом государственного аппарата контрольных параметров с нормативно-установленными, осуществление планомерного систематического воздействия на конкретных субъектов юридического процесса для предупреждения или своевременного обнаружения и исправления отклонений и нарушений в их деятельности, обеспечение их дальнейшего эффективного функционирования и развития с целью достижения задач правового регулирования.

Определяются критерии классификации видов контрольного процесса, анализируются особенности процессуальных правоотношений как способа осуществления контрольных процедур

Обосновывается взгляд на контрольный процесс в органах внутренних дел, как на средство достижения конкретного правового результата — категории, которая состоит из последовательно меняющихся актов поведения, модели поведения субъектов в сфере реализации права; динамичной категории, которая носит служебный характер и общетеоретическое значение.

Также представлены факторы, обуславливающие повышение роли контроля в системе юридического процесса, которые показывают, на сколько возрастают в современных условиях требования к улучшению его организации, как действующего инструмента обеспечения гармоничного и целенаправленного функционирования системы государственных органов, подчеркивая, что он находится после правотворчества и правоприменения, но проникает в них своим организующим воздействием.

Специфическое назначение контрольного процесса как творческой, положительной, организационной деятельности повторного, вторичного характера разрешает говорить ее относительной автономии, предоставляет возможность отделить ее от других правовых форм деятельности. Исходя из задач и целевого назначения, контрольный процесс призван решать широкий круг вопросов: установить фактическое выполнение управленческого решения в организационной, исполнительно-распорядительной деятельности подконтрольного объекта; сформировать правильную (объективную) общественно-политическую и юридическую оценку; принять эффективное решение относительно усовершенствование деятельности подконтрольного объекта, а в случае выявления неправомерного поведения — привести в действие соответствующие правоохранительные средства, принять профилактические меры по предупреждению в будущем аналогичных нарушений; добиваться оперативного и наиболее качественного выполнения принятого решения.

К признакам контрольного процесса, которые отличают его от других видов деятельности, относятся и его побудительные обстоятельства. Это — объективная потребность в создании наиболее благоприятных условий для реализации нормативно-правовых распоряжений в поведении, деятельности субъектов общественных отношений; обеспечение эффективности правового регулирования; восстановление состояния законности и правопорядка в случаях их нарушений.

Контрольный процесс характеризуется многообразием субъектов, объемом и содержанием получаемых материально-правовых результатов, он объединяет в себе некоторые черты как разрешительно-распорядительных, так и юрисдикционных средств и способен выступать в форме регулятивных и охранительных правоотношений.

Сформулированы предложения относительно повышения эффективности процессуального законодательства Украины, которое регламентирует контрольные полномочия соответствующих государственных органов вообще и органов внутренних дел Украины в том числе.

**Ключевые слова:** юридический процесс, контрольный процесс, контроль, процессуальные принципы, эффективность процесса, контрольные правоотношения, процессуальное и материальное право, управленческое решение, управленческий цикл, управленческая функция.

**The annotation**

**Kurakin O.M. Control process in law-enforcement bodies of Ukraine (general-theoretical aspect).— the Manuscript.**

The dissertation on reception of a scientific degree of the candidate of jurisprudence behind a speciality 12.00.01 – the theory and a history of the state and right; a history of political and legal doctrines.— the Zaporozhye law institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Zaporozhye, 2005.

The dissertation has a total theoretical analysis of the notion of a control process in internal bodies of Ukraine, which is characterized as means of providing a unified order of positive adjustment, adjudicatory compulsion regimentation and optimization of actualization of material regulative norms purposely to achieve a legal result.

An original total theoretical arrangement of a control process classes is effected, the system of information connections is defined and their importance and role relatively the subjects of a control process are profoundly established.

The modern condition of control realization taken into account, the knowledge about its functions was deepened. The notion of control process function in internal bodies of Ukraine was defined from the position of General theory of Law. Also was defined the content of these functions and their organizing — law forms. The methods of control process realization were classified and got further development. The form, content and meaning of control decisions taking in the internal bodies of Ukraine were defined.

The formulated offers concerning increase of efficiency of the remedial legislation of Ukraine which regulates control powers of the appropriate state bodies and law-enforcement bodies of Ukraine including

**Key words:** legal process, control process, the control, remedial principles, efficiency of process, remedial and the substantive law, the administrative decision, an administrative cycle, function.