

УДК 351.74:343(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.4>

М. М. Макаренко, аспірант відділу аспірантури (ад'юнктури)
і докторантури
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЯК СПОСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

У статті підкреслено, що законність – це міждисциплінарний термін, який має багатогранну сутність як засади, інструменту та режиму управління. Наголошено, що контроль є провідним способом забезпечення законності, який набуває специфічних рис, залежно від сфери його реалізації. У зв'язку з чим визначено ряд особливостей контролю як способу забезпечення законності в діяльності Державного бюро розслідувань України обумовлених юридичною природою законності, які полягають у тому, що: має подвійну природу, що проявляється з однієї сторони у його розумінні крізь призму теоретико-правових підходів у якості провідного інструмента забезпечення законності в діяльності Державного бюро розслідувань України, а з іншої – органічно втілюється в процесі публічного управління, оскільки є однією з обов'язкових стадій управлінського процесу; мета здійснення полягає у перевірці діяльності Державного бюро розслідувань України (як зовнішньої так і внутрішньоорганізаційної) на предмет відповідності положенням нормативно-правових актів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та недопущення їх порушень співробітниками Державного бюро розслідувань України; контрольна діяльність виражається у конкретних діях (нагляд, аудит тощо), які дають можливість зібрати та проаналізувати роботу Державного бюро розслідувань України, її процедурний аспект, фактичний стан і результати та як наслідок виявити порушення чи відхилення у межах останньої; реалізація регламентується нормами адміністративного законодавства, а засади його застосування закріплені в профільному законодавстві, що встановлює організаційно-діяльнісні основи Державного бюро розслідувань України; забезпечується нормативно встановленими спеціально-уповноваженими суб'єктами; об'єктом виступають пріоритетні напрями діяльності Державного бюро розслідувань України, серед яких: протидія злочинності, фінансово-компенсаційна, організаційно-кадрова, інформаційно-аналітична, нормотворча, методична її прояви або складові, а також взаємодія Державного бюро розслідувань України з фізичними та юридичними особами, зокрема на міжнародному рівні.

Ключові слова: контроль, законність, Державне бюро розслідувань, правоохоронна діяльність, протидія злочинності, публічне управління.

M. M. Makarenko. Features of Control as a Way of Ensuring Legality in the Activities of the State Bureau of Investigations of Ukraine

The article emphasizes that legality is an interdisciplinary term that has a multifaceted essence as a basis, tool, and management regime. It is emphasized that control is a leading way of ensuring legality, which acquires specific features depending on the sphere of its implementation. In connection with this, a number of features of control as a way of ensuring legality in the activities of the State Bureau of Investigation of Ukraine determined by the legal nature of legality are determined, which are that: it has a dual nature, which is manifested on the one hand in its understanding through the prism of theoretical and legal approaches as a leading tool for ensuring legality in the activities of the State Bureau of Investigation of Ukraine, and on the other hand, it is organically embodied in the process of public management, as it is one of the mandatory stages of the management process; the purpose of implementation is to check the activities of the State Bureau of Investigations of Ukraine (both external and internal) for compliance with the provisions of normative legal acts on ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of people and citizens and preventing their violations by employees of the State Bureau of Investigations of Ukraine; control activity is expressed in specific actions (supervision, audit, etc.), which make it possible to collect and analyze the work of the State Bureau of Investigation of Ukraine, its procedural aspect, the actual state and results, and as a result to identify violations or deviations within the latter; implementation is regulated by the norms of administrative legislation, and the principles of its application are fixed in the relevant legislation, which establishes the organizational and operational foundations of the State Bureau of Investigation of Ukraine; is provided by legally established specially authorized entities; the object is the priority areas of activity of the State Bureau of Investigation of Ukraine, including: combating crime, financial and compensation, organizational and personnel, informational and analytical, rule-making, methodical manifestations or components thereof, as well as interaction of the State Bureau of Investigation of Ukraine with natural and legal entities, in particular at the international level.

Key words: control, legality, State Bureau of Investigation, law enforcement, crime prevention, public administration.

Постановка проблеми. Законність є необхідною умовою функціонування державного апарату в кожній демократичній країні. Демократія неможлива без законності, утвердження якої в суспільстві гарантує безумовне дотримання та умови для реалізації прав повного спектру прав людини, що закріплені

в національному законодавстві. Тож не дивно, що законність міцно утвердилась в Україні, ставши не тільки принципом діяльності органів публічного адміністрування, а і невід'ємним елементом управлінського процесу. Зі свого боку законність в діяльності Державного бюро України (далі – ДБР України) є своєрідним індикатором результативності, оскільки додержання законності безпосередньо пов'язане з завданнями, що ставляться перед цим органом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням законності, а також контролю як основного засобу її забезпечення присвячено багато наукових праць, переважно в галузях теорії державного управління (В.І. Андріяш, К.О. Ващенко, О.І. Дацій, І.О. Драган, В.В. Євдокимов, О.Н. Євтушенко, Є.Г. Карташов, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, Н.І. Перинська, В.П. Рубцов, Ю.П. Сурмін) та юриспруденції, зокрема адміністративному праві (Ю.П. Битяк, С.С. Єсімов, Н.Ю. Задирака, М.В. Ковалів, О.І. Остапенко, Р.Л. Сопільник, С.Г. Стеценко). Також варто зазначити, що окремі вчені (В.А. Бондаренко, В.М. Гаращук, А.О. Неугодніков, Н.О. Пустова) присвятили цілу низку своїх наукових робіт, в тому числі монографічного характеру, правовому регулюванню контрольної діяльності, які лягли в основу даного дослідження.

Мета статті полягає у визначенні особливостей контролю як способу забезпечення законності в діяльності ДБР України.

Виклад основного матеріалу. В юриспруденції законність розглядають як принцип, але в публічному управлінні фокус уваги зміщується на інші категорії: метод та/або режим. Втілення даного принципу в процес публічного управління передбачає, обов'язок неухильного виконання правових приписів, суб'єктами яким вони адресовані, відповідно до їх ієрархії в системі нормативно-правових актів, а також специфічне право суб'єкту нормотворчості щодо скасування прийнятих ними нормативно-правових актів [1, с. 335]. Зазначене свідчить про те, що законність – це міжнауковий термін, зміст якого розкривається на стику двох наук: теорії державного управління та двох галузях права (теорія держави та права, а також адміністративного права) та має багатогранну сутність як засади, інструменту та режиму управління, що ґрунтується на необхідності існування якісного та чіткого законодавчого регулювання суспільно важливих сфер життя та додержання відповідних нормативно-правових актів з боку суб'єктів публічної адміністрації. Ідентичним чином законність фігурує в діяльності ДБР України як: 1) засада, на якій ґрунтуються професійна діяльність персоналу зазначеного органу; 2) інструмент управління, який забезпечує дії ДБР України в суворій відповідності з чинними приписами законодавства; 3) режим управління, що знаходить своє відображення у всіх управлінських діях і прийнятих рішеннях, уповноважених суб'єктів ДБР України. У такому контексті законність хоча і має різні форми реалізації, проте має спільні ознаки як от змістовна сутність даної категорії, а також способи її забезпечення.

Прийнято вважати, що одним із найефективніших, універсальних способів (методів) забезпечення законності є контроль, на чому в своїх роботах наголошують: С.М. Протченко [2, с. 239], Р.Л. Сопільник, С.С. Єсімов, М.В. Ковалів [3, с. 179] та інші. Важливо, що б такий спосіб використовувався лише компетентними органами та їх посадовими особами. Реалізується він як правило шляхом здійснення активних дій у формі перевірки. Серед багатьох поглядів на визначення контролю як способу забезпечення законності на особливу увагу заслуговує думка В.М. Гаращука який вказує, що окрім законності, контроль покликаний забезпечити дисципліну в публічному управлінні – це і є його основні стратегічні цілі [4, с. 204–205]. З іншого боку дисципліну можна розглядати як складову законності, оскільки правила поведінки публічних службовців регулюються різними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. А отже, законність передбачає правило додержуватись всіх законодавчих приписів, у тому числі дисциплінарного характеру.

В свою чергу з наведеного вище можна зробити висновок, що законність не може існувати без контролю, і це виглядає доволі логічно, адже перша (законність) встановлює правило – виконувати приписи законодавства, яке може бути нівельоване за умови відсутності адекватного механізму забезпечення, центральне місце в якому займають засоби, зокрема контроль.

Взагалі контроль не можна вважати невивченою категорією, адже сучасній науці відома численна кількість спроб визначити її зміст. Наприклад, А.О. Неугодніков використовуючи широкий підхід зазначає, що контроль це «діяльність щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта прийнятим управлінським рішенням та відповідності функціонування суб'єкта владних повноважень закону» [5, с. 62]. В.Я. Малиновський описує контроль як процес, який дозволяє досягти оптимального рівня організації діяльності, шляхом встановлення відповідності чи розбіжності конкретним критеріям і внесення корективів у таку діяльність за умови необхідності [6, с. 332]. О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш підкреслюють, що в процесі такої діяльності суб'єкт контролю отримує об'єктивну інформацію про стан контрольованого об'єкта [7, с. 208].

Червоною ниткою кризь всі наведені дефініції проходить опис процесу контролю саме він став основою для вироблення його дефініції в теорії державного управління. Слід відмітити, що в адміністративному праві привалює інший підхід, а тому дефініції контролю відрізняються від тих, що наведені вище. Так, Ю.П. Битяк під контролем пропонує розуміти «систематичну діяльність компетентних суб'єктів, спрямовану на встановлення дотримання Конституції, законів України, інших нормативних

актів, підлягання дисципліні й правопорядку підконтрольними суб'єктами» [8, с. 223–224]. С.Г. Стеценко має діаметрально протилежну думку, відповідно до якої контроль – це «організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності цих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків» [9, 195–196].

У той же час примітно, що всі викладені вище позиції певним чином корелюються з етимологічною сутністю контролю, яка зводиться до нагляду, проведення перевірки, здійсненням обліку [10, с. 569]. Вважаємо, що саме етимологія контролю лягла в традиційну для юриспруденції теорію щодо доцільності отождоження таких понять як контроль і нагляд, адже в тлумачних словниках поняття контроль визначається через слово нагляд, з чого можна зробити висновок, що нагляд є одним із напрямів (видів) контролю. Проте в межах дискусії виникають різні підходи щодо співвідношення вказаних понять, на яких ми не будемо детально зупинятись, тому що це питання не охоплюється предметом нашого дослідження. Лише наголосимо, що низка вчених обґрунтовують позицію згідно з якими контроль є родовим поняттям по відношенню до нагляду (Ю.С. Шемшученко [11, с. 140]) або є тотожними поняттями (Р.Л. Сопільник [3, с. 178]), зважаючи на їх спільну юридичну природу (В.А. Бондаренко, Н.О. Пустова [12, с. 125]). В межах даного дослідження, вважаємо позицію щодо визначення співвідношення контролю та нагляду як родового та видового поняття, відповідно, найбільш оптимальною, з урахуванням наявності множинності підстав для класифікації контролю та інших аспектів його реалізації. В свою чергу використовуючи поняття «контроль» як загальний термін який позначає явище щодо перевірки діяльності підконтрольного об'єкта дасть змогу застосувати комплексний підхід щодо визначення його сутності уникаючи створення штучних підстав для класифікації контролю на цілу низку видових понять, що перешкоджатиме системному дослідженню сутності контролю як способу забезпечення законності в діяльності ДБР України.

Повертаючись до змісту контрольної діяльності, нагадаємо, що це обов'язковий процес управлінської діяльності, а отже не дивно, що в юриспруденції найчастіше контроль досліджується в сфері публічного адміністрування, зокрема під час адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної влади за для досягнення стабільності їх функціонування, а також об'єктивної реалізації прав, свобод і інтересів громадян [13, с. 554], що безпосередньо залежить від рівня та стану законності.

Законність забезпечується в процесі здійснення контролю, під час якого стає можливим: провести порівняння фактичного стану підконтрольного об'єкта з бажаним і/або запланованим; виявити та запобігти порушенням і недолікам функціонування об'єкта, які заважають досягнути необхідного результату та попередити їх виникнення; оцінити раціональність здійснених управлінських дій [14, с. 188]. Таким чином, призначення контролю зводиться до «виявлення відхилення на можливо більш ранньому етапі, коли коригування не надто складні і можна швидко й без особливих витрат усунути ці відхилення» [14, с. 187], тобто попередження таких відхилень і помилок [15, с. 133]. В дослідженнях які стосуються контролю за діяльність органів державної влади до яких відноситься ДБР України можна зустріти більш конкретизовані підходи щодо розуміння окремих процесів контролю, наприклад, у окресленій сфері об'єктами контролю є «реалізація прав і свобод громадян; надання управлінських послуг органами виконавчої влади, посадовими особами; відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу повноважень; дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства» [16, с. 464].

Об'єктивне уявлення про діяльність ДБР України, яка не обмежується протидією злочинності в межах визначеної компетенції, можна зробити з тлумачення ст.ст. 6, 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Так, на основі аналізу положень вказаних статей можна дійти висновку, що діяльність ДБР України консолідується в межах наступних напрямів: 1) протидії злочинності: припинення та розслідування кримінальних правопорушень у межах юрисдикції, у тому числі проведення оперативно-розшукової діяльності, гласних і негласних слідчих дій, збір доказів; 2) фінансово-компенсаційний: розшук, виявлення, збір і повернення активів, коштів і іншого майна за для їх подальшої конфіскації з метою відшкодування збитків завданих державі, в результаті вчинення злочинів; 3) організаційно-кадровий: забезпечення персоналу, зокрема особистої безпеки працівників, а також підвищення їх кваліфікації або перепідготовка, в тому числі шляхом проведення (нарад, семінарів, тренінгів, конференцій тощо); 4) інформаційно-аналітичний: збір, систематизація та узагальнення інформації, необхідної для виконання поставлених перед ним завдань, у тому числі за запитами на безоплатній основі; аналіз стану злочинності в країні в межах своєї компетенції, а також здійснює оперативний облік і є розпорядником інформаційних систем; 5) нормотворчий: розробка та внесення пропозицій до планів, концепцій і стратегій державної політики у сфері протидії злочинності, в тому числі на міжнародному рівні, в частині укладення міжнародних договорів; 6) методичний: створення методичних вказівок для розслідування різних видів злочинів; 7) взаємодія: з фізичними особами, а також з іншими компетентними органами іноземних держав, надання ним правової допомоги, в межах визначених міжнародним законодавством і укладеними угодами про співробітництво в межах протидії злочинності.

З огляду на те, що від рівня законності у професійній діяльності ДБР України залежить результативність його роботи, вважаємо недоцільним вести дискусію з приводу ролі законності в кожному конкретному напрямі. Тому, що навіть у межах реалізації виокремленого нами організаційно-кадровому напрямі діяльності незаконні дії співробітників можуть призвести до завдання шкоди життю та здоров'ю співробітника (наприклад, внаслідок нехтування керівником особистою безпекою своїх підлеглих), що матиме негативний вплив на функціонування ДБР України. Адже законність не може бути обмежена окремими напрямами чи видами роботи, оскільки вона є невід'ємним атрибутом управлінських, організаційних і інших процесів.

Висновки і пропозиції. У підсумку слід зазначити, що контроль як спосіб забезпечення законності в діяльності ДБР України характеризується низкою особливостей, обумовлених юридичною природою законності, які полягають у тому, що:

– має подвійну природу, що проявляється з однієї сторони у його розумінні крізь призму теоретико-правових підходів у якості провідного інструмента забезпечення законності в діяльності ДБР України, а з іншої – органічно втілюється в процесі публічного управління, оскільки є однією з обов'язкових стадій управлінського процесу;

– мета здійснення полягає у перевірці діяльності ДБР України (як зовнішньої так і внутрішньоорганізаційної) на предмет відповідності положенням нормативно-правових актів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та недопущення їх порушень співробітниками ДБР України;

– контрольна діяльність виражається у конкретних діях (нагляд, аудит тощо), які дають можливість зібрати та проаналізувати роботу ДБР України, її процедурний аспект, фактичний стан і результати та як наслідок виявити порушення чи відхилення у межах останньої;

– реалізація регламентується нормами адміністративного законодавства, а засади його застосування закріплені в профільному законодавстві, що встановлює організаційно-діяльнісні основи ДБР України;

– забезпечується нормативно встановленими спеціально-уповноваженими суб'єктами;

– об'єктом виступають пріоритетні напрями діяльності ДБР України, серед яких: протидія злочинності, фінансово-компенсаційна, організаційно-кадрова, інформаційно-аналітична, нормотворча, методична її прояви або складові, а також взаємодія ДБР України з фізичними та юридичними особами, зокрема на міжнародному рівні.

Беззаперечно в діяльності ДБР України контроль як спосіб забезпечення законності відіграє ключову роль, але не тільки з огляду на його мету, а ще і тому, що сам по собі він відіграє превентивну функцію. Оскільки дозволяє попередити порушення положень нормативно-правових актів, що регламентують роботу ДБР України. Разом із тим. Помилково було б вважати, що додержання законності в діяльності вказаного органу здійснюється тільки за рахунок існування контролю, адже його внутрішня структура – це складний механізм, функціонування якого гарантує правильну та дієву реалізацію контролю.

Список використаних джерел:

1. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державне управління: підручник: у 2 т. К.: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Протченко С. М. Правове регулювання надання гарантій та компенсацій працівникам ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 193 с.
3. Сопільник Р.Л., Єсімов С. С., Ковалів М. В. Форми адміністративно-правового забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2020. № 24. С. 176–183.
4. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятим. моногр. «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 року). Харків, 2013. С. 201–207.
5. Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 58–69. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/4_2019/8.pdf (дата звернення 28.09.2024).
6. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. К.: Атіка, 2009. 608 с.
7. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: навчальний посібник: у 3-х ч. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник. Харків: Право, 2000. 520 с.
9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
10. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
11. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 2. 744 с.
12. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Основні функції державного нагляду та контролю у сфері освіти в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 3. С. 119–128.

13. Задирака Н. Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві як засіб забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 553–557. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/13>.

14. Рубцов В. П., Перинська Н. І., Сурмін Ю. П. Державне управління та державні установи: навчальний посібник. К. : Університет «Україна», 2008. 440 с.

15. Каргашов Є. Г. Державне та регіональне управління: підручник. Київ, 2019. 223 с.

16. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.