

УДК 342.5

Т.М. ТКАЧОВА, Національний університет біоресурсів і природокористування України

ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ І ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: звернення громадян; органи внутрішніх справ; управлінські відносини; відомчий контроль; прокурорський нагляд

Законодавче закріплення норм, які регулюють відносини з приводу розгляду заяв, скарг і повідомлень громадян, а також здійснення їх особистого прийому керівниками і посадовими особами органів внутрішніх справ (далі – ОВС), для забезпечення належної їх реалізації, потребує наявності відповідних засобів контролю, тобто спостереження (моніторингу), а також нагляду. Такі форми перевірки стану дотримання законності у зазначеній сфері, з урахуванням їх управлінського характеру, постають водночас і як методи адміністративно-правового регулювання діяльності ОВС що, в кінцевому підсумку, слугує меті надання об'єктивної оцінки їх роботи в цьому напрямі.

Керівні органи Міністерства внутрішніх справ України під час здійснення контролю, а також органи, підпорядковані Генеральній Прокуратурі України під час здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян в ОВС у процесі цієї діяльності нерідко виявляють факти порушень вимог і приписів нормативно-правових актів, якими врегульовано порядок розгляду звернень громадян, невиконання чи неналежного виконання обов'язків посадовими особами, що розглядають звернення, і це свідчить про необхідність посилення контролю для забезпечення належної організації ро-

боти зі зверненнями громадян. Такий стан справ, своєю чергою, обумовлює актуальність обраного напряму дослідження, оскільки важливою умовою прогресивного розвитку й функціонування будь-якої демократичної держави є, перш за все, забезпечення законності й суворе дотримання цього принципу всіма без виключення суб'єктами суспільства та всіма державними органами та їх посадовими особами, а також подальше зміцнення гарантій захисту прав людини та їх охорона.

В науці адміністративного права питання організації та здійснення контролю й нагляду за дотриманням законодавства у різних сферах завжди були і залишаються предметом особливої уваги з боку вчених. Важливий науковий внесок у дослідження теоретико-правових питань і практичних аспектів організації роботи зі зверненнями громадян як засобу забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні зробили такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Окремі аспекти проблематики звернень громадян до органів внутрішніх справ досліджували І.Л. Бородін, І.О. Грибок, Т.О. Гуржій, І.С. Ковальчук, О.В. Кузьменко, І.І. Сіліч, В.П. Тарануха, М.М. Тищенко, Є.О. Шевченко та інші вчені. Водночас, їх увагу здебільшого було зосереджено на аналізові інституційних аспектів звернень громадян з погляду науки матеріального та процесуального адміністративного права та, незважаючи на активізацію наукових досліджень з цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. Це стосується, насамперед, визначення правових засад і практичних аспектів здійснення відомчого контролю та прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян у діяльності ОВС, що є новим, недостатньо вивченим напрямом наукового пошуку.

З огляду на викладене, метою цієї статті є дослідження поняття і змісту заходів щодо здійснення контролю та нагляду за додержан-

ням законодавства про звернення громадян в органах внутрішніх справ, розмежування їх напрямів і конкретизація компетенції державних органів, уповноважених здійснювати відомчий контроль і прокурорський нагляд.

Реалізація в Україні принципів законності та верховенства права в діяльності всіх державних і недержавних структур обумовлює, певною мірою, і зміну пріоритетів із переорієнтацією їх на захист і всебічне забезпечення прав фізичних осіб, в тому числі, їх права направляти звернення до органів виконавчої влади. У роботі ОВС однією з необхідних умов продовження цих процесів є налагодження дієвої системи контролю та нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян. Сьогодні на важливість проведення досліджень у сфері інституту звернень громадян звертає особливу увагу Кабінет Міністрів України і, як підкреслює з цього питання В. Кудря, при цьому необхідним постає «...вироблення ґрунтовних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, запобігання проявам корупції та хабарництва, формування та реалізації ефективної прозорої державної політики, яка була б не тільки зрозумілою, але й підтримуваною громадянами, сприяла б реальному впливу людей, їх думок на прийняття владних рішень» [1, с.13]. Практичне ж розв'язання цього завдання покладається на органи відомчого контролю у сфері управління внутрішніми справами та органам прокуратури, котрі здійснюють нагляд за дотриманням та правильним застосуванням законодавства про звернення громадян органами виконавчої влади, зокрема, ОВС.

Перш ніж характеризувати особливості контролю та нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян в ОВС, слід виходити з чіткого розмежування змісту контрольної та наглядової діяльності. Так, більшість науковців-адміністративістів (В.Б. Авер'янов, В.В. Богущкий, Ю.П. Битяк, В.В. Гаращук, Т.О. Коломоець та інших), а також практиків справедливо твердять про неможливість ототожнення контролю та нагляду через наявність суттєвих відмінностей у фор-

мах та за колом суб'єктів їх здійснення. Підтримуючи таку позицію, зазначимо, що нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян здійснюється органами прокуратури України, а контроль – як правило, суб'єктами виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України, відповідними органами управління у сфері внутрішніх справ, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування тощо). Разом із тим, застосування методів контролю та нагляду здійснюється не відокремлено одне від одного, а шляхом залучення до цієї діяльності різних владних структур, а також підприємств, установ і організацій.

В адміністративному праві контроль розглядається як основний засіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, один з його найбільш важливих елементів [2, с.244]. Як справедливо твердить з цього питання Ю.П. Битяк, без організації та здійснення контролю не є можливою належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур. Контроль також постає одним із дисциплінуючих чинників поведінки громадян [2, с.244].

До цього слід навести думку російського науковця В.П. Беляєва, котрий на підставі дослідження контрольної форми діяльності як засобу правової політики підкреслює, що контроль, з одного боку, – це невід'ємний елемент функції державного управління, складова будь-якого роду робіт, а з іншої – самостійна функціонально відокремлена діяльність, яка дістає, своєю чергою, виразу у свідомій, цілеспрямованій, позитивно організуючій діяльності творчого характеру. Стосовно інших функцій держави контроль є функцією допоміжною, вторинною, об'єктивно необхідною [3, с.15].

У системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та дер-

жавними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [4, с.348]. Слушною з цього питання також є думка М.Н. Берідзе про те, що удосконалення провадження у справах за зверненнями громадян потребує дотримання законності при здійсненні провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян, і має передбачати, серед іншого, і контроль за розглядом звернень [5, с.17–18].

Аналіз існуючої практики свідчить, що контрольна діяльність містить такі елементи: визначення характеру і строків контрольних заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів щодо виконання прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

Що стосується рішень у справах за зверненнями громадян, то вони мають бути конкретними, їх важливо своєчасно довести до виконання, а також довести до відома заявників. При цьому контрольні органи (як правило керівники вищих рівнів ОВС) повинні надавати виконавцям практичну допомогу в реалізації рішень; вони ж зобов'язані систематично аналізувати хід роботи щодо їх виконання.

Теорією адміністративного права сформульовано й низку вимог, які висуваються до контрольної діяльності, згідно з якими вона має бути:

- 1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;
- 2) систематичною, тобто нести регулярний характер;
- 3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність;
- 4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;
- 5) глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і

поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення;

б) об'єктивною, тобто виключати упереженість;

7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;

8) результативною (дієвою) [6, с.662].

Згідно ст.28 Закону України «Про звернення громадян», контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян покладається на декілька груп суб'єктів, які різняться за своїм правовим статусом і обсягом компетенції. Цей перелік включає як державні, так і недержавні структури, які відповідно до своїх повноважень здійснюють контроль, а саме:

- Верховну Раду України, народних депутатів України;
- Президента України;
- Кабінет Міністрів України;
- Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України;
- Верховну Раду Автономної Республіки Крим;
- обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації;
- сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутатів місцевих рад;
- міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій [7].

В руслі нашого дослідження найбільший науковий інтерес становить відомчий контроль, який здійснюється МВС України та його органами і підрозділами всередині системи ОВС. Такий контроль найтіснішим чином пов'язаний із завданнями, що покладаються на МВС України та підпорядковані йому органами. Згідно з абз.2 п.2 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, у межах своїх повноважень МВС організовує виконання актів законодавства, здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і вносить їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України [8].

Отже, в організації роботи зі зверненнями громадян в органах внутрішніх справ контрольна діяльність з боку керівних структур і посадових осіб МВС України не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ, вона має супроводжуватися конкретними заходами щодо усунення недоліків.

Найбільш наближеним до контролю різновидом управлінської діяльності і засобом забезпечення законності постає нагляд. Хоча і контроль, і нагляд мають багато спільних рис і об'єднані однією метою – забезпеченням дисципліни та законності в діяльності органів влади, їх зміст і компетенція контрольних і наглядових органів не є тотожними.

Ю.П. Битяк визначає нагляд як необхідний пасивний метод управління. За його допомогою може бути оцінено стан справ, але він не дає можливості суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб. Здійснювати безпосередній вплив на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різноманітних форм контролю [2, с.166–167].

Відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян», нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами, відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень, вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності (ст.29) [7]. Прокурорський нагляд у цих випадках передбачає захист прав громадян як за їх зверненням до прокуратури, так і за ініціативою самого прокурора, що є суттєвою особливістю прокурорської правозахисної діяльності. Останнє впливає із здійснення прокурорами повноважень, спрямованих на попередження порушень прав та свобод людини і громадянина.

Будучи правоохоронною системою, яка опікується утвердженням верховенства права, зміцненням правопорядку й захистом від зло-

чинних та інших неправомірних посягань найважливіших соціальних цінностей, прокуратура та її органи водночас здійснюють всебічну правозахисну діяльність. Можна із впевненістю стверджувати, що правоохоронна й правозахисна діяльність прокуратури тісно взаємопов'язані, і в кінцевому підсумку підпорядковані єдиній меті – забезпеченню соціальної і правової захищеності людської особистості [9, с.189].

Як відомо, останнім часом серед політиків і юристів розгорнулись гострі дискусії щодо можливості подальшого збереження такої функції прокуратури, як нагляд за додержанням і застосуванням законів (п.9 перехідних положень Конституції України). Під час ухвалення тексту чинного нині Основного Закону законодавцем було закладено умови для ліквідації цієї функції створенням в Україні системи органів контролю за додержанням законів. Разом із тим, як вбачається на нашу думку, ця позиція була лише приводом, а не причиною такого рішення, оскільки в Україні протягом тривалого часу продовжують існувати різні форми контролю з боку владних структур за додержанням законів: парламентський контроль, контроль з боку президентських структур, з боку Кабінету Міністрів і місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, близько сотні різних галузевих інспекцій. Що ж до прокуратури, то її роль у системі соціального контролю (в широкому розумінні цього поняття) є унікальною і не перетинається з діяльністю інших органів.

Отже, не є виключенням і нагляд органів прокуратури за діяльністю ОВС щодо розгляду звернень громадян, і це можна пояснити наявністю декількох чинників, тобто принципів положень, які дозволяють розмежовувати прокурорський нагляд у цій сфері від різних форм контролю. По-перше, прокуратура здійснює нагляд за додержанням законності загалом, а не у межах окремих правових сфер. По-друге, прокурорське втручання пов'язано лише з порушеннями законів, тобто

актів найвищої юридичної сили, тоді як численні контролюючі органи керуються в основному підзаконними актами, різного роду положеннями та інструкціями. І, по-третє, прокуратура, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами відомчого контролю, постає як впливовий важіль суспільного контролю, що сприяє підвищенню його активності та ефективності в боротьбі з порушеннями законності.

Таке положення органів прокуратури обумовлено особливостями її правового статусу. Прокуратура України, відповідно до положень ст.121 Конституції України, становить єдину систему [10]. Викладення основних положень про прокуратуру в окремому розділі Основного Закону зумовлено тим, що виконання покладених на органи прокуратури функцій і повноважень є самостійним видом державної діяльності. Такий висновок підтверджують також як специфічні функції та характер діяльності органів прокуратури, так і принципи їх організації, єдність завдань цього незалежного централізованого державного органу.

Відповідно до положень ст.1 Закону України «Про прокуратуру» прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [11].

Прокуратура, згідно з Конституцією, виконує функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів лише до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних

органів щодо здійснення контролю по додержанню законів та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Предметом цього виду нагляду є правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, підприємств і посадових осіб, яка має відповідати вимогам Конституції України та чинним законам. Для успішного здійснення передбаченої Перехідними положеннями Конституції функції прокурору надано необхідні повноваження. Вони дозволяють йому своєчасно встановити порушення закону, притягнути порушника до встановленої законом відповідальності та вжити заходів для усунення причин і умов, що сприяли цим порушенням закону.

Також слід зазначити, що в умовах реформування правоохоронної системи особливо гостро постає питання про чітке визначення функцій органів прокуратури – як відомо, ще 2001 р. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1244 зазначила зобов'язання українських органів влади змінити роль та функції прокуратури з метою забезпечення їх відповідності європейським стандартам. Дещо раніше – у 1995 р., під час вступу до цієї міжнародної організації, Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме принципам Ради Європи. Згідно з висновком Венеціанської Комісії, норми Розділу VII Конституції відповідають Європейським стандартам, але норми Перехідних положень Конституції, які було передбачено як тимчасові, хоча вони продовжують діяти і не мають чітко визначеного обмеження в часі, викликали застереження Ради Європи [12, с.135].

Таким чином, характеризуючи роль відомчого контролю та прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян у діяльності ОВС є підстави висновувати, що в системі державних органів, які забезпечують виконання законодавства про звернення громадян, провідна роль належить саме органами прокуратури. На нашу думку,

слід підкреслити необхідність збереження наглядової функції прокуратури, у тому числі, загального нагляду. Таку необхідність можна пояснити значним поширенням порушень законності, зокрема, з боку державних органів та посадових осіб; складнощами, пов'язаними зі зверненням до судового захисту прав; іноді недостатнім професіоналізмом і низькою активністю контролюючих органів [13, с. 79].

Динаміка звернень до прокуратури останнім часом зумовлена певним зростанням кількості порушень законів (зокрема, конституційних прав громадян), посиленням криміногенної ситуації в країні, кризовими політичними й економічними явищами в житті суспільства. В умовах сьогодення, коли значна частина людей живе за межею прожиткового мінімуму або навіть за межею бідності, громадяни не мають можливості звернутися по захист до суду, адвокатури, бо для цього необхідні кошти. Звернення ж громадян до органів виконавчої влади, зокрема ОВС, що є одним із засобів позасудового захисту їхніх прав і свобод, на практиці не завжди зустрічає належне реагування з боку посадових осіб, крім того, самі працівники міліції та різних контролюючих служб не завжди чітко виконують свої службові обов'язки. Тому втрата довіри до міліції, поряд із правовою необізнаністю більшої частини населення, а також деякі інші чинники змушують громадян звертатися по захист своїх прав саме до органів прокуратури. За цих обставин виникає об'єктивна вимога подальшого посилення діяльності органів прокуратури, зміцнення інституту прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян у діяльності ОВС як однієї з гарантій забезпечення прав і свобод людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кудря В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги / В. Кудря // *Право України*. – 2006. – № 3. – С. 12–15.

2. Битяк Ю. П. Административное право Украины : учеб. [для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / (Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка). – Х. : Право, 2003. – 576 с.

3. Беляев В. П. Контрольная форма деятельности как средство правовой политики / В. П. Беляев // *Правовая политика и правовая жизнь*. – 2004. – № 4. – С. 12–23.

4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 585 с.

5. Берідзе М. Н. Удосконалення провадження у справах по зверненню громадян / М. Н. Берідзе // *Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ*. – 2004. – № 3. – Ч. 1. – С. 16–20.

6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

7. Закон України «Про звернення громадян» : від 2.10.1996 р. // *Голос України*. – 1996. – № 199 (1449). – С. 10–11.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» : від 04.10.2006 р., № 1383 // *Офіційний вісник України*. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.

9. Мурашин Г. О. Прокуратура як гарант прав людини / Г. О. Мурашин // *Актуальні проблеми формування правової держави в Україні*. – 2000. – № 1. – С. 186–189.

10. Конституція України // *ВВР України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р. // *ВВР України*. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

12. Діхтієвський В. П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності : монографія / [В. П. Діхтієвський, В. М. Бесчастний, В. П. Філонов, О. В. Філонов, М. В. Коваль, І. В. Кременовська, В. М. Субботін] ; за заг. ред. В. П. Діхтієвського. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2009. – 219 с.

13. Ясинський Г. Прокурорський нагляд в сфері економіки / Г. Ясинський // Юридичний вісник. – 1997. – № 3. – С. 78–81.

Ткачова Т. М. Відомчий контроль і прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян у діяльності органів внутрішніх справ / Т. М. Ткачова // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1031–1037 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13ttmovc.pdf>

Проаналізовано сутність, зміст і напрями контрольної та наглядової діяльності державних структур за додержанням законодавства про звернення громадян. Конкретизовано обсяг і межі компетенції керівних органів внутрішніх справ щодо здійснення контролю та органів Прокуратури України щодо здійснення нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян.

Ткачова Т.М. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за соблюдением законодательства об обращении граждан в деятельности органов внутренних дел

Проанализированы сущность, содержание и направления контрольной и надзорной деятельности государственных структур за соблюдением законодательства об обращениях граждан. Конкретизированы объем и пределы компетенции руководящих органов внутренних дел при осуществлении контроля и органов Прокуратуры Украины при осуществлении надзора за соблюдением законодательства об обращениях граждан.

Tkachova T.M. Institutional Control and Prosecutorial Oversight of Compliance with the Law on the Treatment of Citizens in the Work of the Internal Affairs

Essence, maintenance and directions of control and supervisory activity of state structures after the observance of legislation about the appeals of citizens are analyzed. The volume and limits of jurisdiction of leading organs of internal affairs are specified during realization of control and organs of Office of Ukraine public of prosecutor at realizations of supervision after the observance of legislation about the appeals of citizens.

Форум права