

Юристь, 2001. – 776 с. 13. Спасов Б. Закон и его толкование. – М.: Юрид. лит., 1986. – 247 с. 14. Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2003. – 19 с. 15. Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації // Києво-Могилянська академія. Наукові записки. Юридичні науки. – К.: Києво-Могилянської академія, 2006. – Т. 53. – С. 21–24. 16. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА-ИНФРА. – М, 2001. – 581 с. 17. Федоров І. О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. – Запоріжжя: ВПО Запоріжжя, 2006. – 144 с. 18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с. 19. Бурчак Ф. Роль і значення кодифікації законодавства в розбудові правової системи України // Українське право. – 1994. – № 1. – 53 с.

Надійшла до редколегії 27.05.08

Ю. Ю. Басова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

В умовах розвитку України як правової, соціальної, демократичної держави дедалі більшого значення набуває законність як одна з основних передумов розвитку прогресивного суспільства. Корінні перетворення, що відбуваються в державі, вимагають покращення роботи органів внутрішніх справ узагалі та міліції громадської безпеки зокрема, підвищення культури та професійної грамотності співробітників, чіткого дотримання законності.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення законності присвячено достатньо уваги в юридичній науці, але необхідно зауважити, що проблема гарантій законності залишається актуальною і в наш час. Це підтверджується великою кількістю наукових досліджень із проблем забезпечення законності як минулого століття, так і сучасності. Так, в XIX–XX ст. це питання досліджувалось у роботах відомих наукових діячів: Б. А. Бор'яна, Ф. І. Борковського, В. М. Гессена, В. М. Дурденевського, А. І. Єлістратова, М. М. Коркунова, В. О. Лебедева, І. В. Михайловського, І. Х. Озерова та ін. Забезпечення законності висвітлено в роботах відомих сучасних вчених: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова та ін. Окремим питанням забезпечення законності в державі присвячували увагу багато вчених-адміністративістів, однак і на сьогодні актуальним залишається питання щодо окремих гарантій законності в діяльності державних органів та їх підрозділів. Саме тому метою даної статті є розгляд гарантій законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки. Таким чином, наукова новизна даної статті полягає в тому, що вперше в даному аспекті розглянуто гарантії законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської

безпеки, здійснена їх класифікація, а також охарактеризовано загальні гарантії контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки.

Гарантію визначають як систему умов, засобів і способів, які забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав та свобод [1, с. 80]. У теорії права гарантії законності правопорядку визначаються як сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов та спеціальних засобів (заходів), спрямованих на забезпечення та охорону (захист) режиму законності й правопорядку. Гарантії законності й правопорядку поділяють на загальні та спеціальні (юридичні) [2, с. 399]. Стосовно контрольно-наглядової діяльності гарантії законності складають певним чином її основу, створюють умови для надійності становища всіх суб'єктів цієї діяльності й постійного відчуття впевненості в досягненні поставлених цілей, тобто забезпечення сприятливого та ефективного здійснення всіх контрольно-процесуальних дій [3, с. 123]. У зв'язку з цим слід розглядати юридичні гарантії законності більш докладно як сукупність умов, засобів та організаційно-правових заходів, безпосередньо спрямованих на забезпечення законності цієї діяльності.

Стосовно контрольної діяльності науковці виділяють: 1) загальні гарантії; 2) гарантії контролюючих суб'єктів; 3) гарантії підконтрольних суб'єктів. Проаналізувавши думки науковців, можна сформулювати положення щодо структури гарантій законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки, а також відповідних елементів. Так, гарантії законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки складають: а) загальні гарантії контрольно-наглядової діяльності; б) гарантії міліції громадської безпеки як суб'єкта контрольно-наглядової діяльності; в) гарантії підконтрольних суб'єктів.

До **загальних гарантій** законності контрольно-наглядової діяльності вчені відносять: а) встановлення чіткого правового статусу учасників контрольної діяльності; б) достатній ступінь урегульованості процедурно-процесуальної регламентації контрольної діяльності; в) взаємодію контролюючих органів та організацій між собою, із правоохоронними та іншими органами державної влади й місцевого самоврядування; г) підконтрольність, піднаглядність і підзвітність самих контрольних органів перед відповідними органами влади, управління й громадськості; ґ) встановлення юридичної відповідальності за неналежне здійснення контрольної діяльності; д) покладання в законодавчому порядку на громадян та організації певних обов'язків щодо сприяння контролюючим органам; е) можливість залучення громадян та організацій для сприяння у здійсненні контрольної діяльності; є) матеріально-технічну забезпеченість контрольної діяльності [4, с. 112]. Виходячи з особливостей

контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки, цей перелік може й повинен бути покладений в основу елементів загальних гарантій законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки, однак положення щодо взаємодії (пункт в)) доцільно доповнити взаємодією із громадськістю.

Виходячи зі змісту вже сформульованих положень стосовно гарантій контролюючих суб'єктів, виділимо **гарантії законності міліції громадської безпеки як суб'єкта контрольно-наглядової діяльності**, до яких слід віднести організаційно-правові, матеріально-забезпечувальні та захисні. До організаційно-правових гарантій відносять інформаційне (в тому числі юридичне), забезпечення діяльності контролюючих суб'єктів, надання приміщень, коштів, транспорту і зв'язку, технічне обслуговування, діловодство та ін. Матеріально-забезпечувальними називають відшкодування майнової шкоди, заподіяної службовцю під час виконання службових обов'язків, страхування службових осіб органів контролю в разі смерті або загибелі. До захисних відносять відповідальність осіб, винних у протидії контролюючим суб'єктам під час виконання своїх обов'язків, захист державою життя, здоров'я, честі, гідності та майна службовців контролюючих органів і членів їх родин від злочинних посягань та інших протиправних дій [3, с. 129–130; 5, с. 135].

До **гарантій підконтрольних суб'єктів** можна віднести, насамперед, право на оскарження рішень, дій (бездіяльності), прийнятих у процесі реалізації міліцією громадської безпеки контрольно-наглядових повноважень.

Найчисельнішу групу гарантій контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки складають загальні гарантії законності. Більш докладного аналізу потребують такі елементи, як: 1) підконтрольність, піднаглядність і підзвітність міліції громадської безпеки перед відповідними органами влади і громадськістю; 2) встановлення юридичної відповідальності за неналежне здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Одним із важливих елементів загальних гарантій контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки називають підконтрольність, піднаглядність і підзвітність міліції громадської безпеки перед відповідними органами влади і громадськістю.

Працівники міліції громадської безпеки з питань здійснення контрольно-наглядової діяльності підзвітні та підконтрольні, насамперед, безпосереднім та прямим начальникам. Так, Положенням про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України передбачено, що контроль за діяльністю підлеглих підрозділів служби дільничних інспекторів міліції здійснює управління дільничних інспекторів міліції Департаменту громадської безпеки МВС України, відділи дільничних ін-

спекторів міліції ГУМВС, УМВС. Названі підрозділи проводять також службові перевірки за фактами порушення дисципліни й законності працівниками служби дільничних інспекторів міліції. Начальники відділів (відділень) дільничних інспекторів міліції міськрайорганів внутрішніх справ систематично контролюють результати діяльності дільничних інспекторів міліції. Статутом патрульно-постової служби міліції [7] передбачено, що начальник міськрайоргану внутрішніх справ та його заступник – начальник міліції громадської безпеки – особисто контролюють несення служби нарядами, додержання ними норм чинного законодавства й дисципліни, залучають до контролю керівників та інспекторський склад галузевих служб. Командир підрозділу патрульно-постової служби зобов'язаний особисто здійснювати контроль за несенням служби особовим складом.

Контроль за законністю адміністративної діяльності міліції громадської безпеки здійснюється в порядку проведення комплексного інспектування та контрольних перевірок відповідно до Інструкції про організацію комплексного інспектування й контрольних перевірок ГУМВС, УМВС, УМВСТ, затвердженої наказом МВС України від 02.07.1993 №389 [8]. У структурі МВС України діють підрозділи внутрішньої безпеки, які, зокрема, проводять оперативно-профілактичні заходи з метою виявлення працівників, які зловживають службовим становищем.

Засади цивільного контролю, в тому числі й над правоохоронними органами, визначені Законом України від 19 червня 2003 р. «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [9]. В ньому вказано, що демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. Суб'єктами цивільного контролю є: Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, Рада національної безпеки й оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах компетенції, органи місцевого самоврядування, прокуратура України, судові органи України, громадяни України та громадські організації, засоби масової інформації (ч. 2 ст. 6 вказаного Закону).

Викликає зацікавленість той факт, що норми ст. 8 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною

організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року [9] фактично вказують не на повноваження щодо контролю, а на повноваження в межах усієї діяльності Верховної Ради України. Тому виникає питання про те, які саме повноваження визначає наведений Закон і які повноваження має Верховна Рада України щодо здійснення контролю. Така проблема існує і щодо врегулювання контрольних повноважень інших суб'єктів цивільного контролю, за винятком громадян.

Відповідь слід шукати в Конституції України та нормах чинного законодавства, яке регулює статус окремого суб'єкта цивільного контролю. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Міністр внутрішніх справ України входить до складу Кабінету Міністрів України, відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року №1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». Таким чином, Міністр внутрішніх справ України підконтрольний Верховній Раді України, а, отже, діяльність Департаменту громадської безпеки МВС України контролюється Верховною Радою України через Міністра внутрішніх справ України. Верховна Рада України безпосередньо або через комітети та комісії здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, дотримання вимог нормативних актів, які вона приймає, а також діяльності посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує. На пленарних засіданнях Верховної Ради України може звітувати Міністр внутрішніх справ України. Верховна Рада України створює, за наявності підстав, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання в межах компетенції [10, с. 158–159].

Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], формою контролю органів місцевого самоврядування (зокрема, сільських, селищних, міських рад) є заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідальними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів, якщо їх діяльність виявиться незадовільною. Таким чином, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль у формі заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ. Законом України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» передбачено вказівку саме на керівників. Такий статус має не тільки начальник міськрайоргану внутрішніх справ, але й його заступники, в тому числі й заступник начальника – начальник міліції громадської безпеки.

Відповідно до ст. 101 Конституції України та Закону України від 1 лютого 2000 року №1420-XIV «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» контроль має право здійснювати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України, міжнародними договорами України, запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина чи сприяння поновленню цих прав, запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод тощо.

Статтею 107 Конституції України визначено, що Президент України є Головою Ради національної безпеки й оборони України, яка координує й контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. До її складу входить і Міністр внутрішніх справ України. Рішення Ради вводяться в дію указами Президента України. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України). Він здійснює, зокрема, заходи щодо забезпечення національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Формами їх здійснення є постанови й розпорядження, обов'язкові до виконання [10, с. 161].

Діяльність прокуратури щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру регулюється Конституцією України, Законом України від 5 листопада 1991 року «Про прокуратуру» [12]. Такий нагляд виражається: а) в нагляді за законністю рішень, дій посадових осіб, які зачіпають права й законні інтереси громадян, суспільства й держави; б) у вживанні заходів для усунення порушень законів та обставин, які цьому сприяють, поновленні порушених прав і притягнення винних осіб до відповідальності [10, с. 169]. Прокуратура реалізує наглядові повноваження у формі перевірок виконання законів, підставами яких є заяви та інші повідомлення про порушення законності або за наявності приводів – із власної ініціативи прокурора.

Останнім елементом загальних гарантій законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки виділяють юридичну відповідальність за неналежне здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Під неналежним здійсненням контрольно-наглядової діяльності міліцією громадської безпеки слід розуміти порушення працівниками цієї служби міліції відповідних вимог та правил, визначених чинним законодавством. Ці вимоги та правила реалізуються внаслідок здійснення відповідних повноважень, а, отже, їх порушення пов'язані з неналежним виконанням працівниками міліції громадської безпеки своїх обов'язків, тобто неналежним здійсненням службової діяльності.

Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради Української РСР 29 липня 1991 року [13] визначено, що дисципліна осіб рядового й начальницького складу в органах внутрішніх справ полягає в додержанні порядку й правил, установлених законодавством Української РСР та Союзу РСР, присягою, статутами, нормативними актами МВС Української РСР та МВС СРСР, що видаються в межах їх повноважень, і наказами начальників органів внутрішніх справ. У ч. 2 п. 1 вказано на те, що Дисциплінарний статут поширюється на всіх осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ Української РСР. Отже, виходячи з букви цього нормативно-правового акта, за неналежне здійснення контрольно-наглядової діяльності має покладатися дисциплінарна відповідальність.

Цікавим є той факт, що Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення (чинний з 1 липня 2002 р.) передбачає адміністративну відповідальність посадових осіб у разі вчинення адміністративного правопорушення у зв'язку із невиконанням або неналежним виконанням службових обов'язків (ст. 2.4 Кодексу) [14, с. 14].

Російським законодавством про адміністративні правопорушення посадові особи визнаються спеціальними суб'єктами адміністративних правопорушень. За адміністративні правопорушення, не пов'язані з виконанням службових обов'язків, посадові особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Порядок накладання адміністративних стягнень на посадових осіб не відрізняється від загального порядку їх накладання, який застосовується до фізичних осіб.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначається відповідальність за діяння, які є адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями. У зв'язку з цим у наукових джерелах уже висловлювалася думка про прийняття окремого закону, який регулював би дисциплінарну відповідальність осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ [15, с. 71–74]. Цю ідею слід підтримати, оскільки використання досвіду врегулювання питання про встановлення адміністративної відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків за російським законодавством навряд чи буде доцільним через виникнення додаткових проблем, пов'язаних із процесуальним порядком застосування – насамперед, із визначенням підвідомчості таких справ та порушенням принципу оперативності розгляду справи.

Підводячи підсумки, необхідно зупинитись на основних висновках даної статті, до яких слід віднести такі положення:

1. Гарантії законності контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки складають: а) загальні гарантії контрольно-наглядової діяльності; б) гарантії міліції громадської безпеки як суб'єкта контрольно-наглядової діяльності; в) гарантії підконтрольних суб'єктів.

2. Загальними гарантіями контрольно-наглядової діяльності міліції громадської безпеки, окрім інших, є такі: 1) підконтрольність, піднаглядність і підзвітність міліції громадської безпеки перед відповідними органами влади та громадськістю; 2) встановлення юридичної відповідальності за неналежне здійснення контрольно-наглядової діяльності.

3. Гарантії законності міліції громадської безпеки як суб'єкта контрольно-наглядової діяльності поділяються на організаційно-правові, матеріально-забезпечувальні та захисні.

4. До гарантій підконтрольних суб'єктів можна віднести, насамперед, право на оскарження рішень, дій (бездіяльності), прийнятих у процесі реалізації міліцією громадської безпеки контрольно-наглядових повноважень.

Список літератури: 1. Хилько Ю. Ю. Місце міліції громадської безпеки в системі правоохоронних органів // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – №2. – С. 115–118. 2. Загальна теорія держави і права: Підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін. / За ред. М. В. Цвіка та ін. – Х.: Право, 2002. – 428 с. 3. Лученко Д. В. Контрольне провадження.: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003. – 169 с. 4. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с. 5. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2005. – 183 с. 6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України 1 грудня 1994 року // ВВР України. – 1994. – № 52. – Ст. 455 (із змінами). 7. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України № 404 від 28 липня 1994 року. 8. Про затвердження Інструкції про організацію комплексного інспектування і контрольних перевірок ГУМВС, УМВС, УМВСТ: Наказ МВС України №389 від 2 червня 1993 року. 9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. 10. Адміністративна діяльність міліції: Підручник / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с. 11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (із змінами). 12. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-ХІІ// ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 13. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР 29 липня 1991 року №1368-ХІІ. 14. Россинский Б. В. Административная ответственность за нарушения в области дорожного движения: Постатейный комментарий. – М.: Норма, 2002. – 352 с. 15. Хавронюк М. І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: Навчальний посібник. – К.: Атака, 2003. – 240 с.

Надійшла до редакції 30.04.08