

УДК 342.5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В ОВС УКРАЇНИ: ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ТА ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД

**Т.М. ТКАЧОВА, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України**

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

Звернення громадян, органи внутрішніх справ, управлінські відносини, відомчий контроль, прокурорський нагляд.

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. У системі державних правоохоронних структур, покликаних захищати права та свободи людини та громадянина, органам внутрішніх справ належить одне із провідних місць, і правозахисні функції міліції, як і функції інших органів, у даний період не повинні послаблятися. Механізм практичного виконання міліцією покладених на неї чинним законодавством завдань потребує постійного вдосконалення шляхом бездоганного застосування чинних правових норм, усунення прогалин і протиріч у законодавстві, прийняття нових норм, що уточнюють і розширюють компетенцію органів внутрішніх справ у частині забезпечення конституційного зафіксованого права всіх громадян направляти звернення. Важливе місце посідає відомчий контроль і прокурорський нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян у діяльності ОВС.

У теоретичних розробках 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

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Ткачова Т.М., 2013

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. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін.

Окремі аспекти проблематики звернень громадян до органів внутрішніх справ досліджували І.Л. Бородин, 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 аналізі 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 дискусійними.

З огляду на викладене, **метою** цієї статті є дослідження питань адміністративно-процесуальних особливостей відомчого контролю і прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян у діяльності ОВС України.

Регулювання відносин з приводу розгляду звернень громадян, а також здійснення їх особистого прийому керівниками і посадовими особами ОВС, для забезпечення належної їх реалізації, потребує наявності відповідних засобів контролю та 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.

З цього питання С.М. Гусаров наголошує: «важливе значення в процесі виконання ОВС адміністративно-юрисдикційної діяльності мають такі функції, як контроль і нагляд» [1, с. 28]. 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 роботи зі зверненнями громадян.

Походження поняття «контроль» (від французького – «*controle*») – «перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду» [2]. Французьке «*controle*», у свою чергу, утворилося від латинського «*contra*» – префікс, що означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова, наприклад «контрреволюція»,

«контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. *«role»*), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь» [3, с. 352]. «Ступінь участі в чомусь» – одне із варіантів тлумачення слова «контроль», – слід розглядати як здійснення будь-якої дії. В цьому випадку у значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», впливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги – протидія чомусь небажаному. В такому розумінні більш правильно тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого.

На думку О.Ф. Андрійко, «контроль – об'єктивна реальність розвитку соціальної системи. Він тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади, в економіці, вносять зміни і у розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку» [4, с. 49].

В адміністративному праві контроль розглядається як основний засіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, один з його найбільш важливих елементів [5, 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 [5, 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 [6, 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 державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [7, 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 [8, с. 17-18].

На думку Г. В. Галімшиної, контроль – це систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкту з метою виявлення його відхилень від заданих параметрів. Сутність контролю полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює перевірку з урахуванням того, як об'єкт управління виконує його вказівки [9, с. 29].

Так, на думку М. С. Студенікіної «нагляд – свого роду звужений контроль, однак звужений лише в сфері свого застосування». Адміністративний нагляд – є різновидом надвідомчого контролю, представляє форму активного спостереження, що супроводжується застосуванням в необхідних випадках заходів адміністративно-владного характеру [10, с. 25].

На думку Є. Старосцяка адміністративний нагляд є різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію по відношенню до нагляду взагалі. З іншого боку відомий вчений часів СРСР Ф.С. Разаренов, розглядаючи нагляд як основу діяльності органів внутрішніх справ, визначав його як систематичне спостереження органів управління за точним і неухильним виконанням загальнообов'язкових правил в цілях попередження, припинення їх порушень, виявлення і притягнення порушників до відповідальності або застосування до них заходів громадського впливу [11, с. 10].

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що неможливо дати вичерпну відповідь на питання щодо визначення меж розмежування термінів «контроль» та «нагляд». Адже підходів до визначення понять «нагляд», «адміністративний нагляд» як бачимо теж дуже багато. Одні автори дотримуються думки, що наглядова діяльність є особливим видом контролю, який здійснюється в спеціальній сфері (або різновидом надвідомчого контролю). Інші взагалі відкидають наявність такого самостійного способу охорони, як адміністративний нагляд [12, с. 14].

Нагляд за дотриманням 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.

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.

Згідно зі 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.

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.

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). 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 злочинних 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 вкінцевому підсумку підпорядковані єдиній меті – забезпеченню соціальної і правової захищеності людської особистості [13, с. 189].

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 Основного Закону, становить єдину систему. 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.

Прокуратура, згідно із 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.

Таким чином, контроль у цій сфері має бути спрямований на кінцевий результат, подолання вище вказаних негативних явищ і процесів, припинення порушень правил, норм і стандартів та застосування до винних заходів впливу. У зв'язку з цим особливого значення набуває процес нагляду на за зверненнями громадян до ОВС як з боку працівників прокуратури та і відомчий контроль, тобто конкретні форми і методи його здійснення. Адже як відомо кожен з видів контролю в державному управлінні здійснюється через власні специфічні форми контролю, що дозволяють найбільш оптимальним шляхом досягати завдань, що стоять перед відповідними органами контролю [14, с. 79].

Список літератури:

1. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук. – Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сергій Миколайович Гусаров. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. – 44 с.
2. Современный словарь иностранных слов / под ред. Е.А. Гришиной. – М. : Рус. яз., 1993. – 740 с.
3. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 620 с.
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
5. 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.
6. Беляев В.П. Контрольная форма деятельности как средство правовой политики / В.П. Беляев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С. 12–23.
7. 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.
8. 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.
9. Галімшина Г.В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні. : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.В. Галімшина / Дніпропетровськ, 2010 – 245 с.

10. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР / М.С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1987. – 108 с.

11. Разаренов Ф.С. Административный надзор советской милиции : учеб. пособ. / Ф.С. Разаренов, С.И. Котюргин ; М-во внутр. дел. – М. : Учеб.-метод. пособ., 1979. – 71 с.

12. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1981. – 194 с.

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

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

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.

Обращение граждан, органы внутренних дел, управленские отношения, ведомственный контроль, прокурорский надзор.

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.

Essence, appeals of citizens, organs of internal affairs, maintenance and directions of control and supervisory activity of state structures, law-protect activity.