



УДК 342.9

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Светлана ШОПТЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин
Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

Аннотация

В статье определены содержание и особенности контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. На основе анализа научных взглядов определено понятие контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Выяснено соотношение понятий контроля и надзора. Осуществлен анализ нормативно-правового обеспечения реализации контроля и надзора в исследуемой сфере. Определены виды контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Даны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования такой деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, производство.

CONTROL AND SUPERVISION OVER ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

S. Shoptenko,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Legal Disciplines Sumy Branch of Kharkov
National University of Internal Affairs

Summary

The article defines the content and features of control and supervision over administrative and jurisdictional activities of law enforcement agencies. On the basis of the analysis of scientific views, the concept of control and supervision over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies was defined. The correlation between the concepts of control and supervision was determined. The analysis of the legal regulation of control and supervision in the investigated sphere was carried out. The types of control over the administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies were determined. Proposals on improving the legal regulation of such activities were provided.

Key words: control, supervision, administrative and jurisdictional activity, law enforcement agencies, proceedings.

Постановка проблемы. Контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов имеет важное значение для обеспечения законности в деятельности данных субъектов, а также для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, участвующих в такой деятельности. Именно контрольно-надзорная деятельность со стороны уполномоченных субъектов призвана обеспечить своевременное

реагирование на недостатки в деятельности правоохранительных органов и их устранение, установление положительного опыта их работы и последующее внедрение в практическую деятельность. На сегодняшний день контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов осуществляется широким кругом субъектов, которые наделены государством властными полномочиями по отношению



к подконтрольным субъектам. В то же время правовая регламентация их полномочий требует уточнения и переосмысления, что и обусловило выбор темы исследования.

Состояние исследования. Учитывая значение контроля для обеспечения законности в управленческой деятельности, исследованию теоретических и практических вопросов его содержания и реализации уделяли внимание многие ученые. Среди них исследованием теоретических аспектов занимались О.Ф. Андрийко, В.М. Гарашук, В.Ю. Кобринский, А.Н. Коломытцева, В. Костылев, Д.В. Лученко, Ю.В. Мех, В.В. Мурза, И.И. Троханенко и другие ученые. Исследованием вопросов осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов занимались такие ученые, как В.Л. Грохольский, С.Н. Гусаров, С.Ф. Денисюк, М.Ю. Дундуков, В.А. Заросило, М.С. Ильницкий, А.Н. Клюев, А. Кузьменко, А.Н. Муzychук, В.В. Новиков, В.В. Пахомов, В.Л. Синчук, Ю.Ю. Хилько и другие. В работах указанных ученых исследовались организационно-правовые основы осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов. В то же время вопросам контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов должно быть уделено внимание.

Целью данной статьи является определение содержания и особенностей контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: на основе анализа научных взглядов определить понятие контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов; выяснить соотношение понятий контроля и надзора; осуществить анализ нормативно-правового обеспечения реализации контроля и надзора в исследуемой сфере; определить виды контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов; предложить по совершенствованию нормативно-правового регулирования такой деятельности.

Изложение основного материала. В Новом толковом словаре украинско-

го языка в трех томах (составители В. Яременко, О. Слипушко) контроль определяется как «проверка, учет деятельности кого, чего-нибудь, надзор за кем-то» [1, с. 884]. Как «наблюдение за чем-нибудь с целью проверки» толкуется контроль в Современном словаре иностранных слов. Надзор же в словаре украинского языка толкуется как слежения за кем-, чем-нибудь для контроля, обеспечения порядка и т. Д. [2, с. 49]. Из данных разъяснений следует, что контроль и надзор являются взаимосвязанными категориями, которые иногда достаточно трудно отделить и которые могут переходить друг в друга.

Разграничить данные категории и выяснить их содержание и отличие друг от друга можно через анализ научных взглядов на их сущность, в которых также отсутствует единство мысли, но которые позволяют определить основные признаки контроля и надзора в государственном управлении, в том числе по административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, и на их основе дать определение исследуемому понятию.

По мнению В.Б. Аверьянова, государственный контроль заключается в наблюдении и проверке развития общественной системы и всех ее элементов в соответствии с определенными направлениями, а также в предупреждении и исправлении возможных ошибок и неправомерных действий, препятствующих такому развитию [3, с. 349; 4, с. 140]. А.Н. Муzychук рассматривает контроль как функцию государства и всех субъектов управления, которая реализуется ими во время проверки соблюдения (исполнения) объектами контроля установленных требований (правил, норм), совокупность мероприятий по выявлению, предотвращению и пресечению действий (бездействия), противоречащих таким требованиям, при которых субъект контроля наделен правом вмешательства в профессиональную деятельность подконтрольного объекта путем его замены, замены или временного отстранения от исполнения служебных обязанностей, отмены или прекращения действия его решения, привлечение последнего к ответственности [5, с. 46]. С.В. Кивалов определяет контроль как наблюдение за соответствием деятельности управляемого объекта предписаниям, полученным от

руководящего субъекта, и исполнением принятых решений. Функция контроля в государственном управлении состоит в анализе и сопоставлении фактического состояния той или иной отрасли с требованиями, которые стоят перед ней, отклонений в выполнении поставленных задач и причин таких отклонений, а также в оценке деятельности и целесообразности именно такого пути [6, с. 291]. То есть ученые сходятся на том, что контроль заключается в установлении соответствия определенной деятельности определенным предписаниям. Он направлен на установление определенных фактов, а также предупреждение и исправление выявленных ошибок.

Достаточно обоснованной является позиция В.Б. Аверьянова о необходимости рассмотрения исследуемого понятия в трех аспектах:

- 1) контроль выступает в качестве информации о ходе процесса управления;
- 2) контроль является фактором оптимизации и корреляции других функций управления;
- 3) контроль является источником принятия решения [7].

Такая характеристика достаточно полно отражает содержание контроля. В то же время автор оставил без внимания превентивное назначение контролирующей деятельности, а также то, что он является способом обеспечения законности.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что контроль в государственном управлении можно рассматривать в следующих аспектах:

- 1) способ обеспечения законности;
- 2) функция государства в лице его уполномоченных органов и должностных лиц;
- 3) источник информации о состоянии объекта контроля, процессе или явлении;
- 4) фактор оптимизации и совершенствования деятельности подконтрольного объекта;
- 5) источник принятия управленческих решений.

Как способ обеспечения законности контроль через систему мероприятий, реализуемых уполномоченными субъектами, направлен на создание таких условий, при которых подконтрольный субъект будет действо-



вать исключительно в соответствии с установленными требованиями. Контролирующая функция государства заключается в том, что уполномоченные органы государственной власти и их должностные лица следят за соблюдением законности в деятельности подконтрольных субъектов, предупреждают нарушение установленных требований в их работе, прекращают выявленные нарушения и способствуют восстановлению законности. Меры контроля позволяют выявить реальное положение дел подконтрольного субъекта и получить информацию о возможных рисках и отклонениях от требований законодательства. Проведение контролируемых мероприятий позволяет своевременно выявить проблемы или недостатки и своевременно принять меры к их предупреждению или устранению. Информация, полученная при осуществлении контроля, служит поводом для принятия соответствующих управленческих решений.

Контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов включает в себя все вышеуказанные аспекты и позволяет обеспечить соблюдение требований действующего законодательства при решении административно-правовых споров, обеспечить неизблемость прав, свобод и законных интересов субъектов, участвующих в административно-юрисдикционных производствах, своевременно предупредить и выявить нарушения и принять меры по их устранению. Он может осуществляться как внутри соответствующего правоохранительного органа (внутренний), так и другими уполномоченными на то государством субъектами, в том числе общественностью.

Таким образом, под контролем за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов необходимо понимать одно из направлений государственно-властной деятельности, которое реализуется специально уполномоченными органами, их должностными лицами или общественностью и заключается в установлении соответствия административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов установленным законодательством требованиям, осуществляется с целью обеспечения

законности, получения информации о состоянии рассмотрения и решения административно-правовых споров, которые находятся в их производстве, предупреждения и выявления нарушений законодательства, а также принятия мер по их устранению.

Контроль за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов является взаимосвязанным с надзором за такой деятельностью. Под последним принято понимать деятельность специальных органов государственного управления по систематическому контролю за соблюдением установленных государственных правил предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и отдельными гражданами [8, с. 707]. То есть надзором является систематическое наблюдение за соблюдением определенным субъектом соответствующих правил и требований.

Контроль и надзор – взаимосвязанные и взаимодополняющие категории, которые имеют ряд общих и отличительных признаков. Так, по мнению Ю.П. Битяка, их объединяют единая цель – обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении, формы осуществления – проверки, истребование отчетов, объяснений и т.д., обязательность указаний. Но контроль, в отличие от надзора, проводится повседневно и непрерывно широким кругом органов. Надзор же осуществляет единый государственный орган – прокуратура. «Главное же, чем отличается контроль от надзора, – это то, что контролирующий орган имеет право вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного объекта (иногда подменяя собой руководящий орган этого объекта) и самостоятельно привлекать правонарушителей к юридической ответственности, в то время как прокуратура лишена таких возможностей» [9, с. 244]. Определение прокуратуры как единого субъекта надзорной деятельности является не совсем верным, поскольку согласно действующему законодательству отдельные надзорные функции возлагаются и на другие правоохранительные органы. Так, к таким направлениям можно отнести надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, государственный противопожарный надзор; надзор

за безопасностью дорожного движения, санитарно-эпидемиологический надзор и др.

В. Кобзаренко считает, что контроль отличается от надзора тем, что надзор лишь констатирует отклонения и информирует соответствующие компетентные инстанции о необходимости принятия управленческих решений, а функция контроля состоит в выявлении отклонений и корректировке управленческого воздействия [10, с. 413]. Из данного определения следует, что контролирующие органы наделяются большим кругом полномочий, особенно по корректировке деятельности соответствующего субъекта, в том числе применения к нему мер принудительного характера. Надзор же направлен больше на наблюдение за деятельностью определенного субъекта и информирование компетентных органов о необходимости принятия того или иного управленческого решения.

Учитывая указанные определения, надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов можно определить как регламентированную нормами действующего законодательства деятельность уполномоченных органов (должностных лиц), которая заключается в наблюдении за законностью деятельности соответствующих субъектов, предотвращении и выявлении недостатков в их работе, принятии мер по их устранению, без права вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность.

Основным видом надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов является прокурорский надзор, направленный на обеспечение выполнения указанными органами требований законодательства по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров, а также обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов граждан, участвующих в административно-юрисдикционных производствах.

Проанализировав содержание контроля и надзора в управленческой деятельности, можно сделать вывод, что данные понятия соотносятся следующим образом:

1) контроль и надзор направлены на обеспечение законности в государ-



ственном управлении и заключаются в определении соответствия деятельности субъектов правовым нормам и установленным требованиям;

2) субъекты, которые осуществляют контроль, имеют право вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов с целью устранения выявленных недостатков, а субъекты надзора не имеют права влиять на оперативно-хозяйственную деятельность субъекта;

3) контроль может осуществляться как государственными, так и негосударственными субъектами, а надзор – только государственными;

4) результатом контролирующей деятельности может стать принятие управленческого решения или правового акта, надзор такими решениями не сопровождается;

5) контроль осуществляется непрерывно, а надзор – при необходимости.

Правовое обеспечение контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов целесообразно рассмотреть в рамках правовой регламентации отдельных видов административно-юрисдикционных производств. Так, Кодексом Украины об административных правонарушениях установлено, что прокурор, заместитель прокурора, осуществляя надзор за соблюдением и правильным применением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; знакомиться с материалами дела; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу; участвовать в рассмотрении дела; заявлять ходатайства; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения; вносить представления, обжаловать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении, а также совершать иные предусмотренные законом действия [11]. То есть нормативно-правовой акт закрепил полномочия прокуроров по осуществлению надзора за законностью деятельности правоохранительных органов при реализации ими производства по делам об

административных правонарушениях. Также контрольно-надзорные полномочия прокуроров в производствах по делам об административных правонарушениях согласно Кодексу Украины об административных правонарушениях заключаются в том, что он проверяет, на основании полученного от должностного лица письменного сообщения, правомерность задержания лица на срок до трех суток.

Кодекс Украины об административных правонарушениях закрепил контрольные полномочия в исследуемой сфере и для вышестоящих органов (должностных лиц) и судов, которые рассматривают жалобы на действия или решения должностных лиц, рассматривающих дело об административном проступке, проверяют их законность и, в случае установления нарушений законодательства, принимают меры по пресечению таких противоправных действий или отмены принятых решений.

При производстве по жалобам граждан, согласно Закону Украины «Об обращениях граждан», контроль за соблюдением законодательства об обращении граждан в соответствии со своими полномочиями осуществляют Верховная Рада Украины, народные депутаты Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, Уполномоченный по правам человека Верховной Рады Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские, районные, районные в городах Киеве и Севастополе государственные администрации, сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные комитеты, депутаты местных советов, а также министерства, другие центральные органы исполнительной власти в отношении подчиненных им предприятий, учреждений и организаций [12]. Данная правовая норма определила только субъектов, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением законодательства при рассмотрении жалоб граждан. Конкретные субъекты, которые наделяются такими полномочиями, а также их права и обязанности в указанных делах в законодательстве не определены. В правоохранительных органах обычно такой контроль возлагается на руководителей их ор-

ганов и подразделений. В отдельных случаях, при нарушении прав, свобод и законных интересов граждан, может реализовываться судебный контроль, который принимает решение по заявлениям граждан о нарушении требований законодательства об обращении граждан. Учитывая отсутствие законодательно закрепленного механизма защиты прав граждан от неправомерных действий или решений со стороны должностных лиц при рассмотрении их жалоб, необходимо в Законе Украины «Об обращениях граждан» закрепить положение о том, что контроль за соблюдением законодательства при рассмотрении обращений граждан осуществляют руководители соответствующих органов государственной власти. Также в законе необходимо более детально определить их полномочия по реализации такого контроля.

При реализации дисциплинарных производств контроль за соблюдением законодательства осуществляется вышестоящим органом (должностным лицом) или судом, которые в случае обнаружения недостатков или неправомерности принятого решения вправе его пересмотреть и отменить. В данном случае их обязанностью также является восстановление прав и законных интересов лиц, в отношении которых было принято неправомерное решение.

Проанализировав нормативно-правовые акты, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность правоохранительных органов, можно сделать вывод, что контроль и надзор за данной сферой реализуется широким кругом субъектов, которые наделены законодательством соответствующими властными полномочиями по наблюдению и проверке деятельности указанных субъектов по рассмотрению и решению административно-правовых споров, анализу полученной информации, выявлению недостатков в их работе и принятию мер к их устранению, принятию соответствующих управленческих решений. Учитывая взаимосвязи таких субъектов с подконтрольными правоохранительными органами, контроль можно разделить на внутренний и внешний. Первый из них реализуется руководителями соответствующих правоохранительных органов и их подразделений. Внешний контроль осуществляется субъектами,



не связанными узами подчиненности. Такой контроль осуществляется широким кругом субъектов, которые могут быть классифицированы следующим образом:

- 1) органы государственной власти;
- 2) суды;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) общественность.

Все указанные субъекты имеют право знакомиться с ходом административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, систематизировать и анализировать полученную информацию. Вмешиваться в деятельность правоохранительных органов с целью улучшения их работы и устранения выявленных недостатков имеют право только определенные законодательством субъекты. Другие же субъекты передают полученную информацию и предложения по совершенствованию административно-юрисдикционной деятельности компетентным органам для их рассмотрения и принятия соответствующих управленческих решений.

Выводы. Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что на сегодняшний день контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов реализуется широким кругом государственно-властных субъектов и общественностью. Все они обеспечивают соблюдение законности при рассмотрении правоохранительными органами административно-правовых споров, анализируют и обобщают информацию о такой деятельности, устанавливают недостатки в их работе и пути их устранения, обнаруживают положительный опыт и обеспечивают его дальнейшее внедрение. В то же время стоит отметить, что полномочия таких субъектов по осуществлению контроля и надзора закреплены в законодательстве фрагментарно, что негативно отражается на их практической деятельности, поскольку они не могут в полной мере повлиять на объект с целью его совершенствования. В связи с этим следует внести изменения в действующее законодательство, в частности в Кодекс Украины об административных правонарушениях, Закон Украины «Об обращениях граждан», дисциплинарные уставы правоохранительных орга-

нов, в направлении четкого определения круга субъектов, уполномоченных осуществлять контроль за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов, и их полномочий по отношению к подконтрольным субъектам.

Список использованной литературы:

1. Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / уклад В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – Т. 1 (А–К). – К. : Аконті, 2008. – 926 с.
2. Словник української мови : [В 11 т.] : Т. 5 : Н-О / ред. В.О. Винник, Л.А. Юрчук. – К. : Наук. думка, 1974. – 840 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
4. Юрченко В.В. Адміністративно-правовий статус нотаріуса в умовах реформування юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Юрченко ; Держ. н.-д. ін-т М-ва внутр. справ України. – К., 2013. – 205 с.
5. Музичук О.М. Поняття та особливості контролю і державного управління / О.М. Музичук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 46–51
6. Административное право Украины : учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
7. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К : Наукова думка, 1979. – 150 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
9. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / Под ред. В.А. Кобзаренко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

12. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шоптенко Светлана Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shoptenko Svetlana Sergeevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Legal Disciplines Sumy Branch of the Kharkov National University of Internal Affairs

shoptenko.s3s@gmail.com