

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЯК ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ОБМЕЖУЮТЬ ОСОБИСТУ СВОБОДУ ГРОМАДЯН

КОМЗЮК Микола Анатолійович - здобувач Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 342.7

Проанализированы сущность и содержание контроля и надзора как средств обеспечения законности в государственном управлении. Определены принципы контроля за деятельностью органов внутренних дел. Охарактеризованы формы контроля за применением органами внутренних дел мер административного принуждения, ограничивающих личную свободу граждан. Проанализированы особенности прокурорского надзора за деятельностью органов внутренних дел, в том числе за применением ими мер административного принуждения.

Ключові слова: законність, адміністративний примус, органи внутрішніх справ, контроль, внутрішній контроль, нагляд, перевірка.

Постановка проблеми

В умовах реформування органів внутрішніх справ України особливого значення набуває вдосконалення системи управління ними, у тому числі забезпечення дисципліни та законності в їх діяльності. Забезпечення законності в органах внутрішніх справ полягає в здійсненні ряду заходів організаційного та процесуального характеру, спрямованих на виховання працівників у дусі суворого дотримання закону, припинення будь-яких правопорушень, відновлення порушених прав чи свобод, усунення причин та умов, що сприяють вчиненню проступків. Провідне місце у забезпеченні законності в діяльності органів внутрішніх справ, у тому числі при застосуванні заходів адміністративного примусу,

що обмежують особисту свободу громадян, належить контролю та нагляду за діяльністю органів внутрішніх справ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Необхідно зазначити, що пошуки науковців були спрямовані на вивчення загальних питань щодо ролі свободи, прав людини і громадянина, взаємозв'язку між правовою державою і громадянським суспільством (С. С. Алексєєв, В. С. Карташов, Д. М. Керімов, В. Н. Кудрявцев, О. А. Лукашова, О.В. Малько, М.Н. Марченко, В. С. Нерсисянц, В. Н. Синюков, Л. О. Тиунова, Ю. М. Тихомиров та інші) та окремо проблем правового регулювання та практики застосування адміністративного примусу (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, В. Ф. Опришко, М. М. Тищенко тощо), у тому числі в діяльності міліції (О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, І. П. Голосніченко, Д. П. Калаянов, А. П. Ключніченко, А. Т. Комзюк, О. Ю. Салманова, О. С. Фролов та інші). Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо вивчення проблем правового регулювання контролю та нагляду як засобу забезпечення законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян.

Не вирішені раніше проблеми

Незважаючи на те, що дослідженню питань контролю та нагляду як засобам забезпечення законності в органах внутрішніх справ, приділялося багато уваги в науці адміністративного права, особливості контролю та нагляду за застосуванням заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, на сьогоднішній день детально не досліджувалися.

Метою статті є дослідження контролю як діяльності щодо спостереження за органами внутрішніх справ, їх посадовими особами, які у процесі своєї діяльності застосовують заходи адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, та дотримання останніми законності у процесі виконання покладених на них завдань.

Виклад основного матеріалу

Забезпечення законності в державному управлінні, у всіх його напрямках досягається в процесі повсякденної діяльності різних державних органів, а в деяких випадках – і громадян, і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів; застосуванні заходів щодо ліквідації причин та умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян; покаранні осіб, винних у порушенні законності; у створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності; у вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання закону. Усі ці завдання досить успішно може бути вирішено за допомогою контролю як засобу забезпечення законності в державному управлінні [1, с.7].

Не розпочинаючи детального аналізу контролю, відзначимо, що останній слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча в них є ряд однакових рис [2, с. 77]. Так, за змістовим навантаженням значення слів «нагляд» і «контроль» є однаковим – це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким-, або чим-небудь, за дотриманням якихось правил [3, с. 286, 377]. Єдина в них і мета – забезпечення законності та дисципліни в державному

управлінні; і форми – перевірки, вимоги звітів, пояснень; і повноваження – мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки, що якраз і є свідченням доцільності розгляду їх разом. Однак, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він повсякденний та безперервний, здійснюється як органами державної, законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. А головне, втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є, на думку В. Н. Гаращука, основною відмінністю контролю від нагляду [2, с. 78–79]. Як наслідок, автор приходить до висновку, що нагляд, як юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, здійснюється виключно прокуратурою [2, с. 87].

Контрольна діяльність за законністю застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, має відповідати певним принципам, тобто науково розробленим та апробованим практикою організаційним і правовим основам організації контролю, які б забезпечували його ефективність [4, с. 61]. Прямого закріплення у законодавстві переліку принципів контролю не існує, їх сукупність щодо того чи іншого напрямку контрольної діяльності може бути встановлена на підставі наукового узагальнення і аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів контролю та їх посадових осіб.

Виходячи із теми даної статті, доречно вести мову насамперед про такі принципи контролю, як здійснення контрольної діяльності виключно у межах і порядку, встановлених законом або іншим нормативно-правовим актом. Крім того, до зазначених принципів слід також віднести законність, об'єктивність, систематичність контрольної діяльності, дієвість і оперативність контролю та компетентності.

Оцінюючи діяльність щодо застосуван-

них заходів адміністративного примусу правообмежувального характеру з точки зору законності, посадова особа, яка здійснює такий контроль, сама зобов'язана неухильно їй дотримуватися, керуватися вимогами Конституції, чинного законодавства. Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду [5, с. 93]. Об'єктивність контролю впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, які перевіряються зацікавленими особами, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. Так, наприклад, при перевірці законності адміністративного затримання громадянина начальник ОВС повинен перевірити процесуальні документи, на підставі яких було здійснено затримання, отримати пояснення від осіб, які фактично його здійснювали, опитати затриманого громадянина, при необхідності встановити свідків затримання. І лише узагальнення всіх отриманих таким шляхом даних і приводить до правильних, обґрунтованих висновків.

Принцип систематичності втілюється у тому, що передбачається проведення контролю неодноразово, від випадку до випадку, як говорить В. М. Гаращук [1, с. 10], а за певною схемою, постійно.

Окремої уваги потребують такі принципи як дієвість та оперативність контролю. На думку О. Ф. Андрійко, принцип дієвості контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. Він включає обов'язок суб'єкта контролю не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту і негайно усунути допущені помилки [6, с. 130]. Тобто, виявивши порушення законності при застосуванні заходу адміністративного примусу, зазначений суб'єкт має поновити режим законності, проаналізувати причини і обставини такого порушення і дати конкретні рекомендації щодо їх усунення, надавши таким чином практичну допомогу особі, яка перевіряється. Що ж до оперативності, то вона передбачає швидке проведення

контрольних дій за повідомленнями про порушення законності у сфері використання адміністративного примусу і своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення.

Принцип компетентності має важливе значення у контрольній діяльності в межах того підрозділу внутрішніх справ, який в процесі своєї діяльності застосовує різні заходи адміністративного примусу, які значно відрізняються за підставами і порядком застосування (наприклад, входження на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, заборона експлуатації транспортних засобів тощо). Уповноважена особа має контролювати тільки той напрямок діяльності, у якому вона має спеціальні знання.

Система державного контролю є складною і розгалуженою, оскільки контроль здійснюється багатьма державними органами та посадовими особами.

Суттєвим для забезпечення законності у державному управлінні, зокрема, при застосуванні заходів адміністративного примусу, є внутрішній контроль, який виконується у відповідних органах їх керівниками або спеціально створеними підрозділами чи окремими спеціалістами [7, с. 228]. Зазначений вид контролю є універсальним засобом забезпечення законності діяльності органів виконавчої влади [8, с. 98].

Суб'єкти внутрішнього контролю мають специфічні риси, які дозволяють їм займати особливе місце серед інших суб'єктів контрольної діяльності. До зазначених ознак О. В. Турбанов відносить наступні: суб'єкти внутрішнього контролю найбільш наближені до діяльності, що контролюється; у процесі контролю вони можуть звертатися до таких дрібниць роботи, що перевіряється, які не завжди досяжні іншим суб'єктам контролю; вони мають можливість оперативно реагувати на недоліки, що були виявлені, і швидко усувати порушення законності, поновлюючи її стан [9, с. 61].

Разом з позитивними моментами, внутрішньому контролю притаманні деякі негативні властивості. Так, Г. В. Атаманчук відмічає, що внутрішній контроль багато у

чому ненадійний, тому що покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці і виконанні. У цьому випадку все залежить від психологічної установки людини, яка володіє відповідними повноваженнями. Але, продовжуючи далі, автор все-таки зупиняється на думці, що розвиток правової культури державних діячів і державних службовців, зміцнення в цілому стану законності у державному управлінні здатні позитивно впливати і на внутрішній контроль [7, с. 228].

Практика управлінської діяльності напрацювала різні форми внутрішнього контролю, кожна з яких може застосовуватися окремо або у сукупності з іншими. Форми перевірки або їх сукупність використовуються із врахуванням специфіки об'єкта, який контролюється. Щодо законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, контроль може здійснюватися у формі перевірок, рейдів, заслуховуванні звітів, проведенні нарад тощо.

Найбільш дієвою формою є особистий контроль керівника. Як наголошує В. О. Климов, контрольна функція впливає з самої природи діяльності керівників як посадових осіб, відповідальних за успішне функціонування об'єктів, які були їм довірені [10, с. 31]. Керівник збирає необхідну йому інформацію, аналізує її, вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу. Він наділений правом попереднього, поточного, наступного контролю діяльності підлеглих. Ним застосовуються найрізноманітніші методи перевірки виконання: вивчення звітності, особиста перевірка (у формі безпосереднього спостереження, інспектування тощо). Завдяки цьому перевірка має всеохоплюючий характер, поширюється на усі напрямки діяльності підлеглих у межах виконання останніми службових функцій. Хоча такий контроль і займає багато часу, але повністю виправдовує себе. При такому контролі можна негайно усунути виявлені недоліки. Так, наприклад, начальник районного відділу внутрішніх справ кожен день, перед початком та наприкінці робочого дня може

особисто перевіряти законність здійснених адміністративних затримань, доставлень, приводу тощо.

До форм контролю належить заслуховування звітів керівників об'єкта, який контролюється, та його галузевих, функціональних служб про проведену роботу та її результати на різних нарадах. У процесі доповіді керівник має можливість ознайомлюватися зі станом речей у підлеглих йому підрозділах, вимагаючи, у разі необхідності, більш детальної інформації щодо певного напрямку діяльності або вжитих заходів, за допомогою чого і виконується функція контролю.

З усіх наведених вище форм контролю за законністю застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, найбільш складною є інспекційні перевірки, які здійснюються спеціально призначеними для цього особами, з дотримання певних стадій та дій. Якщо спробувати уявити собі процес здійснення контролю (у нашому випадку у формі перевірки), то можна констатувати, що він складається з ряду послідовних стадій, до яких Б. М. Лазарев пропонував віднести наступні: планування перевірки і організаційних моментів її проведення; підготовка до перевірки; проведення перевірки; складання, обговорення та прийняття органом контролю (посадовою особою) акта перевірки, прийняття рішення за нею та ознайомлення з ним зацікавлених осіб; реалізація прийнятого за матеріалами перевірки рішення; контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій і рекомендацій, висловлених у акті перевірки [11, с. 106].

Слід відмітити, що формою реалізації висновків, які містяться у підсумковому документі перевірки, є видання з ними правових актів. За допомогою цих актів до відома перевірених та інших осіб доводиться характер виявлених недоліків та порушень, їх причини, коло винних осіб, дається загальна оцінка роботи органів та їх керівників як за загальними, так і за конкретними питаннями (зокрема, щодо практики застосування органам внутрішніх справ заходів

адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян).

Невід’ємна частина контрольної діяльності – здійснення наступного контролю за виконанням рішень, пропозицій, вказівок, рекомендацій, які містяться у акті перевірки, у виданих на його підставі правових актах, наказах, розпорядженнях. І тут можна повністю погодитися з думкою Б. М. Лазарева [11, с. 121], що ні одна перевірка не може дати результатів, які від неї очікуються, якщо контролюючий орган не буде цікавитися реальним виконанням своїх рішень.

У практичній діяльності поширені такі форми наступного контролю – ознайомлення з результатами виконання рішень на місці; заслуховування та обговорення доповідей і повідомлень керівників органів, підрозділів про реалізацію пропозицій, які містилися у актах перевірки; отримання письмової інформації про виконання пропозицій і рекомендацій контролюючого органу, посадової особи. В органах внутрішніх справ контроль за виконанням пропозицій, рекомендацій, висловлених у акті, наприклад, комплексної перевірки органу внутрішніх справ здійснюється за допомогою контрольної та ряду інспекторських перевірок.

Завершуючи аналіз контролю за діяльністю щодо застосування заходів адміністративного примусу в тому числі тих, що обмежують особисту свободу громадян, слід висловити деякі зауваження та пропозиції щодо зазначеної діяльності в органах внутрішніх справ. Так, сьогодні немає єдиного нормативного акту, який би закріпив систему контролю у районних, міських органах внутрішніх справ. Відсутність зазначеного нормативного акта говорить і про певну невизначеність функціональних обов’язків осіб, які займаються контрольною діяльністю у межах зазначених органів. Крім того, необхідно передбачити чітке визначення об’єктів контрольної діяльності, серед яких окремо варто виділити діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. Це дозволить об’єднати усі заходи адміністративного примусу, які застосовуються орга-

нами внутрішніх справ, у, так би мовити, окрему групу для здійснення найбільш повного і всебічного контролю за практикою їх застосування.

Повертаючись до аналізу нагляду як засобу забезпечення законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують свободу громадян звернемося до висновків Р. С. Мельника, який пише: «У наш час прокуратора володіє двома інструментами забезпечення законності у сфері застосування заходів адміністративного примусу – повноваженнями щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів і представницькою функцією, але, незважаючи на це, найбільший об’єм роботи щодо забезпечення законності у сфері використання адміністративного примусу виконується в межах наглядових повноважень» [8, с. 160].

Тож розглянемо місце і роль нагляду прокуратури за додержанням і застосуванням законів у сфері забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян.

Виходячи з положень Закону України «Про прокуратуру» [12], можна констатувати, що прокуратура здійснює нагляд: за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Необхідно зазначити, що предметом прокурорського нагляду за законністю діяльності щодо застосування заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, є дотримання прав і свобод людини і громадянина, встановленого законом порядку застосування зазначених заходів примусу, а також законність прийнятих рішень у цій сфері.

Слід виділити три стадії прокурорського нагляду за законністю застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян: виявлення ознак

порушень закону та прийняття рішення про порушення прокурорсько-наглядового провадження; перевірка матеріалів про порушення закону; вжиття заходів для усунення виявлених порушень, а також причин та умов, які їм сприяли.

Разом з тим слід зауважити, що виділення таких стадій прокурорського нагляду має умовний характер [13, с. 38], оскільки в процесі практичної реалізації функцій прокуратури вони неминуче будуть виявлятися у взаємозв'язку та взаємообумовленості. Наприклад, у процесі перевірки стану законності в діяльності органів внутрішніх справ можливе також реагування прокурора на виявлений факт порушення закону у формі усного роз'яснення наслідків допущеного порушення. Разом з тим воно не виключає, якщо це буде потрібно, принесення протесту або внесення подання. З іншого боку, здійснюючи роботу щодо профілактики порушень законності, прокурор одночасно виявляє стан законності у тому або іншому органі. І останнє, дії прокурора, пов'язані з попередженням порушень законності, як правило, співпадають з діями щодо встановлення стану законності і реагування на виявлені факти порушень закону.

Як ми вже відмічали, окремо необхідно відзначити нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Предметом вказаного вище нагляду прокуратури є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків. З чого ми можемо зробити висновок, що по відношенню до застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу даний напрямок наглядової діяльності прокуратури має відношення при застосуванні

органами внутрішніх справ адміністративного затримання та виконання постанови суду про призначення адміністративного арешту.

У межах здійснення нагляду за додержанням законності під час перебування осіб у місцях адміністративного затримання та адміністративного арешту (спеціальний приймальник для утримання осіб підданих адміністративному арешту) прокурор має право: у будь-який час відвідувати зазначені місця; опитувати осіб, що там перебувають; знайомитись з документами, на підставі яких ці особи затримані та передані для виконання постанови про притягнення до адміністративної відповідальності; перевіряти законність нормативних актів цих установ; зупиняти виконання таких актів, опротестовувати або скасовувати їх у разі невідповідності законодавству; вимагати від посадових осіб пояснень з приводу допущених порушень. Більше того, прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно затримана.

Висновки

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що контроль та нагляд є ефективними засобами виявлення і усунення недоліків і порушень законності у діяльності органів внутрішніх справ щодо застосування заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян та надання практичної допомоги в удосконаленні їх роботи. У свою чергу, заходи щодо підвищення ефективності їх застосування є перспективним напрямком сучасної правозастосовчої діяльності.

Література:

1. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.
2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 413 с.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано сутність та зміст контролю та нагляду як засобів забезпечення законності в державному управлінні. Визначено принципи контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. Охарактеризовано форми контролю за застосуванням органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. Проаналізовано особливості прокурорського нагляду за діяльністю органів внутрішніх справ, у тому числі за застосуванням ними заходів адміністративного примусу.

SUMMARY

We analyzed the essence and content of control and supervision as a means of ensuring legality in public administration. We defined the principles of control over the activities of the police. We characterized forms of control over the use of internal affairs bodies administrative compulsion measures that restrict personal freedom of citizens. We analyzed the features of prosecutorial supervision over activities of the Interior, including their use of administrative coercion.

изд., исправл. – М. : Русский язык, 1991. – 917 с.

4. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.

5. Попов Л. А. Обеспечение социалистической законности в деятельности советской милиции : учеб. пособ. / Л. А. Попов. – М. : Высшая школа МВД СССР, 1972. – 112 с.

6. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 266 с.

7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

8. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 2002. – 211 с.

9. Турбанов А. В. Ведомственный контроль как средство обеспечения социалистической законности в деятельности органов внутренних дел / А. В. Турбанов // Соблюдение социалистической законности в деятельности ОВД : сб. науч. тр. Академии МВД СССР. – М., 1984. – С. 58–64.

10. Климов В. А. Контроль в системе социалистического управления (некоторые вопросы теории и практики) / В. А. Климов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та., 1987. – 112 с.

11. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 271 с.

12. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 2-3. – Ст.12.

13. Николаева Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учеб. пособ. / Л. А. Николаева. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1979. – 103 с.