



КОНТРОЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

М. БОЙЧУК,

адъюнкт Львовского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

The article explains the nature, characteristics and purpose of control of the implementation of the discretionary powers of the employees of the interior affairs bodies. It details the main types of the discretionary powers controls. The article discloses existing relationships of the types and differences between the control and supervision in the context of discretionary powers. The relevance of article no doubt related to the lack of control of the implementation of the discretionary powers of the employees of the interior affairs bodies. That is why it is caused by certain public interest, which requires an unambiguous understanding of the rule of law by all employees of the interior affairs bodies in accordance of all the actions of employees of the interior affairs bodies requirements of the law, the maintenance of discipline among the employees of the interior affairs bodies.

Key words: control, supervision, types of control, state control social control internal control, control of the discretionary powers in the internal affairs bodies.

* * *

Статья посвящена раскрытию сущности, особенностей и назначения контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел в целом и основных видов контроля, раскрытия существующих связей, а также установления расхождений между контролем и надзором в контексте реализации дискреционных полномочий. Актуальность статьи без сомнения связана с недостаточным контролем за реализацией работниками органов внутренних дел своих дискреционных полномочий. Именно поэтому она обусловлена определенным общественным интересом, который предполагает однозначное понимание соблюдения законности всеми работниками ОВД, в соответствии всех действий работников ОВД требованием законов, в поддержание строгой дисциплины среди работников ОВД и т. д.

Ключевые слова: контроль, надзор, виды контроля, государственный контроль, общественный контроль, внутриведомственный контроль, контроль реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел.

Постановка проблемы. Надлежащая реализация дискреционных полномочий органами внутренних дел (ОВД) зависит от своевременного выявления и устранения правоприменительных ошибок в работниках ОВД. Такие ошибки подрывают веру граждан в право и справедливость, нарушают их права, противоречат принципам правоприменения и могут привести вместе с другими факторами к неэффективности функционирования всей правоохранительной системы. В связи с этим актуальным есть своевременное выявление и устранение ошибок в процессе реализации дискреционных полномочий работниками ОВД, что возможно лишь при условии надлежащей организации и осуществления контроля за их деятельностью.

Цель статьи заключается в выяснении сущности, особенностей и назначения контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел, основных видов контроля, раскрытия существующих связей, а также установления расхождений между контролем и надзором в контексте реализации дискреционных полномочий.

Состояние исследования. В юридической литературе вопросы относительно контроля за деятельностью органов государственной власти и в частности дискреционных полномочий освещались в трудах таких исследователей, как А. Андрийко, А. Бандурка, Н. Витрук, В. Гарашук, А. Куракин, Н. Кучерявенко, Л. Коваль,

Н. Тищенко, В. Шестак и другие. Отдельные вопросы контроля как способа обеспечения безошибочной правоприменительной деятельности, выявление и устранение правоприменительных ошибок затрагивали и исследовали М. Гультай, Т. Маритчак, В. Пахомов, В. Перчиков и др.

Изложение основных положений. В юридическом понимании контроль является важным условием эффективной организации правоприменительной деятельности и одним из средств обеспечения законности в ОВД. В самом общем понимании контроль определяется как способ обеспечения не только законности, но и дисциплины в этих органах. Такое его свойство проявляется в том, что на каком бы этапе работы, за ка-

ким бы ее направлением не осуществлялся контроль, какие бы непосредственные вопросы, которые подлежат изучению, не стояли перед лицом, которое его осуществляет, обязательно должно оцениваться соответствие деятельности работников подконтрольных органов требованиям закона и подзаконным актам.

Определяя влияние контрольных органов на правоприменение, следует согласиться с Н. Вопленко, который подчеркивает, что факт их существования и возможность контрольной деятельности осуществляет общее предупредительное влияние на правоприменение, стабилизирует его [1, с. 178]. В свою очередь, Ф. Селиванов отмечает, что существование контрольных органов вынуждает работников ОВД быть осторожными, а осторожность как определенно позитивное качество способствует предотвращению ошибок [2]. В. Гарашук, под контролем понимает совокупность действий по наблюдению за функционированием соответствующего объекта с целью получения объективной и достоверной информации о состоянии дел на нем, применение мер по предупреждению правонарушений (с правом прямого вмешательства в оперативную дея-

тельность объекта контроля), установление причин и условий, которые способствуют нарушению требований правовых норм, принятия мер по привлечению к правовой ответственности виновных лиц и тому подобное [3, с. 14]. Именно право прямого вмешательства в оперативную или хозяйственную деятельность подконтрольного объекта и самостоятельность привлечения правонарушителей к юридической ответственности контролирующим органом, в то время как субъект надзора лишен этого права, по мнению В. Коноплева, и является основным критерием разграничения контроля от надзора [4, с. 295]. Следовательно, понятие контроля является шире надзора (задание надзора есть лишь выявление и предупреждение правонарушений).

Предел (расхождение) между контролем и надзором можно провести также и по объему компетенции контролирующих органов. Скажем, органы внешнего контроля имеют более широкую компетенцию: она содержит в себе проверку не только правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности, в то время, как надзор проверяет лишь законность действий конкретного объекта. Вместе с тем, главной чертой, которая разграничивает понятие «контроль» и «надзор» есть ярко выраженный сверхведомственный характер контроля и невмешательства в оперативную или хозяйственную деятельность подконтрольного объекта, что является характерным для надзора. То есть цель контроля сводится в основном к выявлению и предупреждению правонарушений, устранению их последствий и привлечения виновных, к юридической ответственности. Цель же надзора – к обеспечению законности действий конкретного объекта.

В Законе Украины «О милиции» вопросам контроля и надзора посвящен отдельный раздел, который имеет название «Контроль и надзор за деятельностью милиции», в ст. 26 которого «Контроль за деятельностью милиции» отмечено, что «контроль за деятельностью милиции осуществляют Кабинет Министров Украины, Министр внутренних дел Украины,

и в пределах своей компетенции совета». В ст. 27 «Надзор за соблюдением законности в деятельности милиции» указанного Закона подчеркивается: «... надзор за соблюдением законности в деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры» [5]. Считаем, что приведенный в ст. 26 Закона Украины «О милиции» число субъектов, которые могут осуществлять контроль, нуждается в определенном уточнении такими субъектами, как: Верховная Рада Украины; Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека; Президент Украины; судебные органы Украины. Кроме государственных структур, субъектами контроля над деятельностью милиции могут быть и негосударственные структуры, в частности, средства массовой информации (далее – СМИ), граждане Украины и общественные организации. Однако, следует отметить, что приведенное положение уже нашло свое отображение в ч. 1 ст. 43 предложенного на рассмотрение Верховной Рады Украины законопроекта Украины «Об органах внутренних дел» [6], где число субъектов, которые осуществляют контроль за деятельностью милиции расширяется. В частности, к контролирующим субъектам предлагается отнести: Президента Украины, Верховную Раду Украины, Кабинет Министров Украины, Министра внутренних дел Украины, и в пределах своей компетенции органы местного самоуправления. Общественный контроль за деятельностью милиции могут осуществлять, соответственно, граждане Украины, общественные организации, которые образуются согласно Конституции Украины и СМИ относительно защиты прав и свобод людей и удовлетворения их политических, экономических, социальных и культурных интересов.

Особенностью контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел является то, что он осуществляется с целью проверки правильности принятых решений, надлежащим выбором одного из нескольких разрешенных вариантов решений и

правовых последствий, а также дает оценку процессу управленческой деятельности в целом, целью которой является приведение деятельности органов внутренних дел в соответствие с действующими правовыми нормами и принятыми согласно ним правовыми решениями. К тому же, владея специальной компетенцией, ОВД несут повышенную ответственность за последствия своих действий.

При нарушении работником ОВД (вследствие ненадлежащего использования предоставленных ему дискреционных полномочий) прав и законных интересов граждан орган внутренних дел обязан принять все меры к возобновлению этих прав, возмещению материальных убытков, по требованию гражданина публично принести извинение. Таким образом, соблюдение законности в деятельности органов внутренних дел обеспечивается осуществлением контроля, надзором прокуратуры, контролем судебных органов, обжалованием незаконных действий работников органов внутренних дел.

Рассмотрим основные виды контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел, а именно: государственный, общественный и внутриведомственный.

Государственный контроль. Рассматривая государственный контроль дискреционных полномочий работников ОВД можно выделить следующие подвиды:

1) общий государственный контроль: контроль законодательного органа (Верховная Рада Украины), президентский контроль, контроль со стороны Кабинета Министров Украины, который проверяет выполнение своих постановлений относительно охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и тому подобное; и контроль Счетной палаты Украины;

2) специализированный государственный контроль: прокурорский контроль, судебный контроль, контроль Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (омбудсмена).

Так, в соответствии с Конституцией Украины [7] высший надзор за



соблюдением законов в Украине осуществляется прокуратурой. В Законе Украины «О милиции» [5] закреплено положение о том, что надзор за соблюдением законности в деятельности милиции осуществляется Генеральным прокурором вместе с подчиненными ему прокурорами.

Криминально-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы Украины согласно требованиям действующего законодательства наделяют суды полномочиями одновременно с вынесением приговора или решением по уголовному или гражданскому делу при наличии оснований обращаться с отдельным постановлением к тем или другим органам, в том числе, и органов внутренних дел [8; 9].

Эффективной формой обеспечения контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел является рассмотрение судами (судьями) материалов о совершенных правонарушениях. Результатом такого рассмотрения является обязательные для выполнения указания судов (судей) об устранении обнаруженных нарушений законности. С целью предупреждения нарушений законности и злоупотреблений дискреционными полномочиями в деятельности органов внутренних дел судебные органы постоянно изучают и обобщают практику работы милиции, обсуждая результаты этой работы на совместных заседаниях коллегий, оперативных сборах работников суда, прокуратуры или органов внутренних дел.

Еще одной важной формой обеспечения контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел является рассмотрение судами (судьями) жалоб граждан и должностных лиц на постановления органов внутренних дел о наложении штрафа за совершенные правонарушения, а также жалоб водителей о лишении их права на управление транспортными средствами.

Обязательной составляющей частью цели контроля судебных органов является проверка правомерности реализации дискреционных полномочий работниками ОВД, в част-

ности в виде правоприменительных решений и актов работников ОВД, а также возобновление нарушенных прав физических и юридических лиц, выявления и устранения правоприменительных ошибок работников ОВД. Целью такого контроля является сведения количества ошибочной реализации дискреционных полномочий работников ОВД к нулю, а также компенсация гражданам в случае таких ошибок.

Важным способом обеспечения надлежащей реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел является также внутриведомственный контроль, реализация которого возложена как на специально созданные для этого подразделения и службы, так и на руководителей всех служб и подразделений.

Внутриведомственный контроль является важнейшим элементом руководства, составную часть организаторской работы органов внутренних дел, каждого отдельного аппарата и подраздела милиции. Основным стержнем внутриведомственного контроля является суровая субординация, то есть подконтрольность низших органов более высоким.

Контрольная внутриведомственная деятельность является постоянной, как одна из функциональных обязанностей руководителя обязанного осуществлять постоянный контроль за реализацией работниками ОВД своих дискреционных полномочий. Осуществляется такой контроль по вертикали от высшего по должности полномочий органа (руководителя) к самому низкому за званием решения руководителя, которое должно быть реализовано. Отдельно, следует заметить, что внутриведомственный контроль дает возможность непосредственным руководителям быстрее, чем иные контрольные органы обнаруживать и устранять уже принятые ошибочные решения. А это, в свою очередь, сводит к минимуму вероятность правоприменительных ошибок вследствие неадекватного применения дискреционных полномочий работниками ОВД.

Общественный контроль. Важную роль в деятельности органов

внутренних дел играет контроль, который осуществляется общественностью, а именно: общественными организациями, трудовыми коллективами, органами общественной самодеятельности населения, средствами массовой информации (СМИ).

Что касается СМИ, то, с одной стороны милиция предоставляет информацию СМИ, а с другой – применение дискреционных полномочий работниками ОВД рассматривается СМИ в контексте законности и задач, стоящих перед ОВД, обеспечивая обратную связь.

Особенное место в системе общественного контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел занимают также обращения граждан в соответствующие органы, как заявления о преступлении, так и запросы о предоставлении публичной информации.

Органы общественного контроля (Общественные советы и мобильные группы, создаваемые при ОВД и представляющие общественные правозащитные организации) могут оценивать деятельность подконтрольных субъектов, как по собственной инициативе, так и по поручению соответствующих органов из широкого круга вопросов, в том числе, и не правового характера. Однако, не имея возможности вмешиваться в деятельность подконтрольных объектов, они могут лишь давать оценку целесообразности использования работниками ОВД дискреционных полномочий. В этом случае эффективность такого контроля зависит от желания начальника соответствующего ОВД прислушаться к результатам такого контроля и предложениям органов общественного контроля. В ином случае общественные советы могут обратиться в СМИ с изложением своей позиции. Отдельно следует отметить создаваемый при Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека превентивный механизм, создаваемый при участии общественных организаций для предотвращения пыток и жестокого обращения.

Как один из способов общественного контроля дискреционных

полномочий работников ОВД а также механизм последующего совершенствования их деятельности большое значение имеет гарантированное Конституцией Украины право граждан обжаловать действия должностных лиц ОВД. При нарушении работником ОВД прав и законных интересов граждан орган внутренних дел обязан (как мы уже выше отмечали) принять все меры к возобновлению этих прав, возмещения материальных убытков, за требованием гражданина публично принести извинение и так далее.

К причинам и условиям, которые способствуют злоупотреблению дискреционными полномочиями работниками ОВД можно отнести: низкий уровень заработной платы; непрофессионализм; некачественное изучение кандидатов на службу, в частности, их морально-деловых качеств и психофизиологических особенностей; неподобающая проверка и реагирование на имеющуюся негативную информацию относительно них; отсутствие надлежащего контроля со стороны непосредственных руководителей (начальников) за поведением своих подчиненных, выполнением ими служебных обязанностей и заданий в рабочее время; большая нагрузка; недоразумение с руководством и тому подобное.

Выводы. Таким образом, под контролем реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел следует понимать систематическое наблюдение, которое осуществляется уполномоченными лицами или представителями институтов гражданского общества на основании и в пределах, предусмотренных законом проверки правильности принятых решений, надлежащим выбором одного из нескольких разрешенных вариантов решений и правовых последствий. Следовательно, надлежащая организация контроля реализации дискреционных полномочий в деятельности органов внутренних дел, в целом, и его видов, в частности, способствует выявлению и устранению правоприменительных ошибок работников ОВД и, в конечном итоге, повышает эффективность правоприменения в целом.

Отдельные виды контроля взаимодействуют и взаимодополняют друг друга и являются элементами единственной системы, которые соединены общей целью. Контроль также осуществляет предупредительное, профилактическое влияние на правоприменение и вынуждает работников ОВД быть осторожными в процессе применения ими дискреционных полномочий.

Список использованной литературы:

1. Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права / Н. Н. Вопленко ; [под ред. М. И. Байтина]. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1983. – 184 с.
2. Селиванов Ф. А. Проблемы теории ошибок / Ф. А. Селиванов // Проблемы методологии и логики наук. – Вып. 6. Учен. зап. № 85. – Томск, 1970. – С. 59–63.
3. Гаращук В. М. Теоретико-правовые проблемы контроля и надзора в государственном управлении : автореф. дис. ... на получение наук. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теория управления; административное право и процесс; финансовое право» / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 35 с.
4. Коноплев В. В. Организационно-правовой механизм подготовки и принятия управленческих решений в административной деятельности органов внутренних дел: дис.. д-ра юрид. наук: 12.00.07. / В. В. Коноплев; Харьковский национальный ун-т внутренних дел. – Харьков, 2006. – 424 с.
5. Закон Украины «О милиции» от 20 декабря в 1991 г. № 565 // Сведения Верховной Рады. – 1991. – №. 4. – Ст. 20.
6. Об органах внутренних дел Украины: Проект закона Украины / внесенный народным депутатом Г. Г. Москалем (реестр. № 1376 от 18.01.2008 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gska2.rada.gov.ua>.
7. Конституция Украины: Принятая на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня в 1996 г. – К. : Атика, 2006. – 63 с.
8. Криминально-процессуальный кодекс Украины: принятый Верховной Радой Украины 13 апреля в 2012 г. /

Верховная Рада Украины. – Офиц. вид. – К. : Парлам. изд-во, 2012. – 356 с. (Библиотека официальных изданий).

9. Гражданский процессуальный кодекс Украины от 18 марта 2004 года (с наст. изменениями и дополнениями) // Известности Верховной Рады Украины. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <www.rada.kiev.ua>.