

УДК 351.743(477)

**О. М. Музичук**

### **ВИДИ ТА ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ**

*Подано характеристику наукових праць, предметом дослідження яких був контроль (контрольна діяльність), а також відповідного національного законодавства. Проведено розмежування між видами та формами контролю за діяльністю міліції. Запропоновано практично значущі критерії класифікації видів та форм контролю за діяльністю міліції.*

\*\*\*

*Охарактеризованы научные работы, предметом исследования которых был контроль (контрольная деятельность), а также соответствующее национальное законодательство. Проведено размежевание видов и форм контроля за деятельностью милиции. Предложены практически значимые критерии классификации видов и форм контроля за деятельностью милиции.*

\*\*\*

*The scientific studies, which research subject was control (control activity), and also corresponding national legislation, are characterized. The delimitations of kinds and forms of control after activity of militia is conducted. The practically-meaningful criteria of classification of kinds and forms of control after activity of militia are offered.*

Суттєве значення для об'єктивного розуміння сутності контролю за діяльністю міліції має з'ясування його видів і форм, які є не лише теоретичним відображенням його різноманітності, а й потребою практики, проявом функціональної спрямованості суб'єктів, що його здійснюють. Проблематика контролю (контрольної діяльності) була предметом наукових досліджень О. Ф. Андрійко, В. М. Гарашука, В. В. Новікова, В. В. Цветкова, В. С. Шестака та багатьох інших науковців. До цієї проблематики неодноразово звертався і автор цієї статті [1–3]. Проте, як у науковій літературі, так і у чинному законодавстві види та форми контролю за діяльністю міліції визначено непослідовно і безсистемно, досить часто ототожнюються, у зв'язку з чим одні й ті ж самі контрольні дії (заходи) називаються видами або формами контролю.

Метою цієї статті є уточнення видів і форм контролю за діяльністю міліції, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: охарактеризувати попередні наукові розробки з цих питань і відповідне законодавство; здійснити розмежування між видами і формами контролю за діяльністю міліції, а також запропонувати практично значущі критерії їх класифікації.

У науковій літературі пропонуються різні підходи до класифікації видів контролю [4, с. 209; 5, с. 525–526; 6, с. 195–196; 7, с. 216; 8, с. 138–142; 9, с. 351–354 та ін.], аналіз яких дозволяє зробити такі висновки:

по-перше, абсолютно вичерпний перелік видів контролю дати надзвичайно складно;

по-друге, аналіз існуючої практики поділу контролю на певні види свідчить, що якогось єдиного правила (загальноприйнятих критеріїв його класифікації) не існує, так що класифікуючи контроль на певні види, науковці обирають різні критерії класифікації;

по-третє, має місце ототожнення таких категорій, як «вид контролю» та «форма контролю», або між ними не проводиться чітке розмежування, у зв'язку з чим одні й ті ж контрольні дії (заходи) називаються видами або формами контролю;

по-четверте, виокремлені авторами за попередньо обраними критеріями види контролю мають право на існування, оскільки дозволяють більш широко охарактеризувати його сутність і призначення, показати відмінність контролю від нагляду.

Що стосується чинного законодавства, то у спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» – за основу класифікації контролю на окремі види обрано лише один із критеріїв, а саме – суб'єкт його здійснення [10]. У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», види контролю (нагляду) визначаються залежно від предмета (об'єкта, напряму) його спрямування (валютний контроль, митний контроль, контроль за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, контроль за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції тощо) (ст. 2) [11], а також часу його проведення (плановий або позаплановий) (ст. 7) [11].

Поза сумнівом, проведення будь-якої класифікації, зокрема і контролю за діяльністю міліції, повинно, у першу чергу, мати практичну спрямованість. У зв'язку з цим пропонуємо контроль за діяльністю міліції класифікувати за такими критеріями:

1. *Залежно від суб'єктів, які його здійснюють*: 1) міжнародний, суб'єктами якого є міжнародні (міждержавні) органи та організації; 2) державний, суб'єктами якого є органи законодавчої, виконавчої та судової влади; 3) самоврядний, суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування; 4) громадський, суб'єктами якого є громадські організації та окремі громадяни.

2. *Залежно від предмета контролю*: 1) контроль, який здійснюється за зовнішніми напрямками діяльності міліції, зокрема: за виконанням завдань, функцій і обов'язків та реалізацією повноважень щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення; охорони і забезпечення громадського порядку, виявлення і розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, забезпечення безпеки дорожнього руху, захисту власності від злочинних посягань, виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень [12]; 2) контроль, який здійснюється за внутрішньоорганізаційною діяльністю міліції, тобто стосується організації служби, забезпечення належного виконання міліцією правоохоронних та інших завдань і функцій, у зв'язку з чим його предметом є: організаційно-штатна робота, проходження служби, фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів міліції.

3. *Залежно від організаційно-штатного зв'язку між суб'єктами контролю та підконтрольними органами міліції*: 1) зовнішній контроль, який здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім апарату МВС України),

органи місцевого самоврядування, судові органи України, громадяни України та громадські організації; 2) внутрішній контроль, який здійснюють: керівники і начальники усіх рівнів ОВС України, спеціально утворені підрозділи (внутрішньої безпеки, інспекції по особовому складу, контрольно-аналітичні тощо); ради колективу, ради наставників, суди офіцерської честі, ради ветеранів, побутові та житлові комісії тощо; 3) альтернативний, суб'єктами якого є як зовнішні, так і внутрішні суб'єкти (наприклад, мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ, до складу яких входять представники міліції та громадських організацій).

4. *За часом здійснення:* 1) постійний, який здійснюється постійно; 2) тимчасовий, який здійснюється під час інспекторських перевірок, у яких беруть участь представники інших крім ОВС органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, або який здійснюється за зверненнями громадян, у яких йдеться про ті чи інші правопорушення з боку органів міліції чи їх посадових осіб.

5. *Залежно від стадії розгляду контрольного питання:* 1) попередній, наприклад, контроль за процедурою підготовки нормативного акта органами міліції, і який має попереджувальне значення; 2) поточний контроль, який проводиться на етапі реалізації управлінського рішення, наприклад – наказу МВС, який має загальнодержавне значення; 3) подальший контроль, який передбачає перевірку реалізованих управлінських рішень, і під час якого аналізуються допущені помилки, виявляються їхні причини, а також узагальнюється, поширюється позитивний досвід.

6. *За відкритістю:* 1) гласний, під час якого об'єкт контролю знає про проведення контрольних заходів; 2) негласний, який реалізується під час негласної перевірки. Останній вид контролю, наприклад, характерний для Служби безпеки України, органи та підрозділи якої уповноважені здійснювати контроль за діяльністю міліції.

7. *Залежно від способу контролю:* 1) документальний, який здійснюється на підставі аналізу документів, що відображають показники діяльності органів міліції або її окремих підрозділів (служб) чи окремих посадових осіб; 2) фактичний, що здійснюється на підставі фактичного аналізу контрольованого об'єкта (наприклад, спостереження, обстеження, обмірювання, перерахування і т. д.); 3) технічний, тобто такий, що здійснюється за допомогою технічних засобів (ЕОМ, поліграфа, засобів відео-, фото-, аудіофіксації тощо).

8. *За кількісним складом суб'єктів контролю:* 1) одноособний, який здійснюється однією особою, наприклад, народним

депутатом, президентом, окремим міністром чи керівником органу (підрозділу, служби); 2) колективний (колегіальний), який здійснюється двома та більше особами, а рішення за результатами якого приймаються колегіально, хоча й візуються окремим керівником (старшим).

9. *Залежно від кола контрольованих видів діяльності:* 1) загальний, спрямований на дослідження усіх напрямів діяльності органів міліції; 2) спеціальний, спрямований на дослідження одного або декількох напрямів діяльності органів міліції (наприклад, за станом розгляду звернень громадян, вивченням умов праці, станом соціальної захищеності працівників, станом транспортної дисципліни тощо).

*Форми контролю за діяльністю органів міліції, як і його види, також бувають різними, що залежить від багатьох обставин (суб'єкта і предмета контролю, його мети, застосовуваних засобів і т. д.).* Наприклад, О. Ф. Андрійко до основних форм контролю відносить перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [13, с. 229].

В. М. Гаращук зазначає, що контроль в основному здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та ін. [6, с. 197].

В. М. Плішкін до форм контролю відносить такі: безпосередню перевірку виконавців керівниками органів внутрішніх справ та їх контрольними (інспекторськими) апаратами; інспектування; огляд; ревізію; інвентаризацію; ознайомлення з роботою підконтрольних органів шляхом виклику керівників і окремих виконавців для доповіді про виконання тих чи інших управлінських рішень; ознайомлення з діяльністю співробітників підконтрольних органів під час проведення різних нарад, активів, інструктажів, зібрань, злетів і т. ін.; виявлення з матеріалів критичних виступів у пресі, скарг і листів населення фактів про недоліки в роботі органів внутрішніх справ, урахування пропозицій щодо поліпшення їх діяльності [14, с. 519].

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», основними формами контролю (нагляду) визначено такі: перевірка, ревізія, обстеження, огляд, інспектування (ст. 7) [11].

Вважаємо, що конкретна форма реалізації контролю залежить від: суб'єкта його здійснення і наданих йому повноважень; мети й завдань контролю, а також його предмета. Крім того, можна виокремити основні, загальні та спеціальні форми контролю. Так, до *основних* форм контролю за діяльністю міліції

слід віднести: перевірку; спостереження; ознайомлення зі статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться у ЗМІ, зверненнях громадян.

Наприклад, перевірка є специфічним способом отримання і оцінки інформації про діяльність об'єкта, який контролюється. Перевірка включає комплекс дій, спрямованих на отримання відомостей, аналіз і оцінку усієї інформації, яка була отримана, складання підсумкового документа за результатами перевірки. Перевірка, як оціночна діяльність, передбачає встановлення відповідності чи невідповідності об'єкта контролю певним критеріям чи вимогам. Поняття «контроль» і «перевірка» настільки близькі за своїм змістом та призначенням, що їх часто вважають синонімами.

Те саме стосується і спостереження, однак на відміну від перевірки, яка в окремих випадках передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, спостереження такого втручання не передбачає, у зв'язку з чим має профілактичний (превентивний) характер.

Однією з основних форм контролю є ознайомлення із статистичною звітністю, яка надходить від органів міліції. Хоча останнім часом статистичну звітність активно критикують як працівники органів внутрішніх справ, так і громадськість, але вона залишається основним критерієм оцінки діяльності органів і підрозділів системи МВС України.

До основних форм контролю ми також відносимо вивчення і аналіз матеріалів, які містяться у ЗМІ, зверненнях громадян тощо, які є підставою для реагування посадових осіб на факти правопорушень, протиправних дій як з боку фізичних чи юридичних осіб, так і працівників міліції.

Форми цивільного контролю можуть бути і загальними, до яких пропонуємо віднести: інспектування, ревізію, інвентаризацію та аудит, які використовуються під час реалізації різних видів контролю, щодо різних органів тощо. Так, інспектування дозволяє одержати найбільший обсяг інформації про роботу міліції в цілому чи її окремого органу зокрема. Воно здійснюється як за усіма, так і за окремими напрямками діяльності органів міліції (кадровою роботою, господарською або освітньою діяльністю тощо).

Під час ревізії перевіряється фінансово-господарська діяльність органів міліції. Ревізії можуть бути повними і частковими, фактичними та документальними, а також змішаними. Мета ревізії – визначити законність, правильність і доцільність фінансово-господарської діяльності органу міліції. Існують такі види ревізій: касових операцій; безготівкових операцій; витрат по грошовому забезпеченню і заробітній платі; розрахункових операцій; результатів фінансово-господарської діяльності;

використання матеріальних цінностей та необоротних активів; стану бухгалтерського обліку і фінансової звітності; стану контрольно-ревізійної роботи; ревізії окремих підрозділів міліції (навчальних закладів, будівельних організацій, медичних закладів тощо).

Інвентаризація – це переоблік матеріальних цінностей, закріплених за органом міліції, у кількісному та номенклатурному вираженні станом на певне число (за планом) або у зв'язку з прийомом-здачею матеріальних цінностей під час заміни матеріально відповідальних осіб.

Аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [15].

Крім основних і загальних форм контролю за діяльністю міліції, вважаємо за доцільне виділити і *спеціальні* (спеціалізовані), які, наперед, залежать від суб'єкта, який його здійснює. Так, наприклад, Верховна Рада України (її окремі депутати, комітети, комісії) використовує такі спеціальні форми контролю за діяльністю міліції, як: направлення депутатського запиту; прийняття законів з питань правоохоронної діяльності в цілому і міліції зокрема; затвердження загальної структури та чисельності Міністерства внутрішніх справ України; визначення розміру витрат на забезпечення виконання покладених на міліцію завдань і функцій тощо.

Таким чином, аналіз видів і форм контролю за діяльністю міліції дозволяє зробити такі висновки: по-перше, категорія «вид контролю» є ширшою за змістом за категорію «форма контролю», оскільки форма контролю є не чим іншим, як зовнішнім вираженням його окремого виду; по-друге, у видах та формах контролю реалізуються повноваження контролюючих органів, якими вони наділені нормативно-правовими актами (чим ширші повноваження, тим різноманітніші види та форми контролю); по-третє, вид і форма контролю має чітку визначену процедуру реалізації, якої посадові особи контролюючих органів повинні ретельно дотримуватись під час здійснення своїх функцій; по-четверте, вид і форма контролю за діяльністю органів міліції являють собою єдиний комплекс заходів, які мають єдину загальну мету, є взаємозалежними і такими, що доповнюють один одного.

**Список літератури:** 1. Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 158–163. 2. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту

внутр. справ, 2008. – 206 с. **3.** Музичук О. М. Процедури здійснення контролю за діяльністю міліції / О. М. Музичук // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (17–18 трав. 2008 р., м. Суми). – Ч. 1. – Суми : Видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1», 2008. – С. 307–317. **4.** Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. **5.** Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. **6.** Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с. **7.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. **8.** Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. **9.** Андрійко О. Ф. Класифікація видів державного контролю // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – С. 351–355. **10.** Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. **11.** Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. **12.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **13.** Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с. **14.** Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. **15.** Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

*Надійшла до редколегії 27.02.2010*

\*\*\*