

*Музичук Олександр Миколайович,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Формулюється поняття форм контролю за діяльністю правоохоронних органів, визначається їх система, особливості та практично значимі критерії класифікації.

Ключові слова: контроль, методи контролю, форма контролю правоохоронні органи, законодавство, перевірка.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували: Л. В. Борець, С. Г. Братель, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, В. С. Гуславський, С. Ф. Денисюк, І. М. Доронін, В. О. Заросило, О. М. Ключев, В. Ю. Кобринський, А. Т. Комзюк, О. А. Кузьменко, О. М. Куракін, В. В. Марков, В. В. Новіков, Р. М. Павленко, В. В. Пахомов, М. В. Самодзен, І. І. Троханенко, Ю. Ю. Хилько, О. М. Хольченков, О. М. Юлдашев та інші автори. Що стосується форм контролю за діяльністю правоохоронних органів, то ні в законодавстві, ні в науковій літературі немає їх цілісного розуміння, підтвердженням чого є визначення різного їх переліку, ототожнення їх, більшою мірою з методами контролю, меншою – із напрямками, засобами, заходами та видами контролю.

Метою статті є з'ясування сутності та системи форм контролю за діяльністю правоохоронних органів, у зв'язку з чим передбачається сформулювати поняття форм контролю за діяльністю правоохоронних органів, визначити їх систему, особливості та практично значимі критерії класифікації.

Тлумачні словники визначають форму за допомогою словосполучень: "зовнішній вияв" (вигляд), "сукупність прийомів", "спосіб здійснення" [1, с. 1543], які також використовуються і для з'ясування сутності та розкриття змісту таких термінів як "методи контролю", "напрями контролю", "засоби контролю", "заходи контролю". Наприклад, у цьому ж словнику метод тлумачиться як "спосіб пізнання; прийом або система прийомів; спосіб дії" [1, с. 664].

Беручи до уваги те, що близькі за змістом до слова "форма" слова "прийом", "спосіб", "захід" мають характерне їм зовнішнє вираження, найбільш загальним серед них є все ж "форма", цей термін ми й обираємо для подальшої характеристики форм контролю за діяльністю правоохоронних органів. Крім того, безсумнівно, на наше переконання, що форми такого контролю (перевірка, ревізія, нагляд, інвентаризація тощо) здійснюються за допомогою як загальних, так і спеціальних для конкретної форми методів (способів, прийомів, заходів), які пропонуємо розглядати як синоніми. Вважаємо слушною думку В. М. Гара-

шука, який зазначає, що "будь-який метод має ззовні виявлятися у якійсь формі, жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми" [2, с. 164]. Сказане характерне також і для заходів та способів контролю, які також мають відповідне зовнішнє вираження.

Аналіз чинного законодавства засвідчив, що комплексне закріплення форм контролю характерне лише для одного законодавчого акта, в якому їх регулюванню присвячено окрему статтю. Зокрема, у ст. 41 Митного кодексу України зазначено, що "митний контроль... здійснюється шляхом: перевірки документів та відомостей, необхідних для такого контролю; митного огляду (огляду та переогляду товарів і транспортних засобів, особистого огляду громадян); обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України; усного опитування громадян та посадових осіб підприємств; перевірки системи звітності та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, які відповідно до законів справляються при переміщенні товарів через митний кордон України; огляду територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, спеціальних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться або можуть знаходитися товари і транспортні засоби, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи законом" [3].

Як було наголошено раніше, найбільшим поширеним недоліком правових актів є ототожнення форм та методів контролю. Наприклад, у ст. 2 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" зазначається, що "державний фінансовий контроль здійснюється державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудита, перевірки державних закупівель та інспектування" [4], які, на нашу думку, є окремими його формами. Проте сутність кожної із названих форм державного фінансового контролю розкривається за допомогою інших їх різновидів. Наприклад, державний фінансовий аудит через перевірку та аналіз; перевірка державних закупівель через документальний та фактичний аналіз; інспектування взагалі визначено як таке, що "здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності..." [4].

"Проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій" в Законі України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" названо "заходами державного нагляду (контролю), а способами його здійснення – "процедури здійснення державного нагляду (контролю)" [5], що дає підстави для висновку про ототожнення у цьому законодавчому акті таких понять як заходи та форми контролю, які до того ж за визначенням законодавця охоплюють собою форми контролю, що видається сумнівним, оскільки форми контролю здійснюються в кон-

кретних контрольних заходах, а не навпаки. Не можемо також погодитись із розумінням у цьому Законі способів нагляду (контролю), які визначаються як його окремі процедури. На нашу думку, способи (методи, прийоми) контролю дають відповідь на питання: яким чином здійснюються форми контролю. Для прикладу можна навести застосування технічних засобів під час перевірки, де формою контролю буде перевірка, а його методом – застосування технічних засобів.

Методами контролю, на нашу думку, є й таке: аудіовізуальне спостереження, документальний та фактичний аналіз, гласна чи негласна перевірка; використання службових собак та інших тварин для виявлення прихованих предметів; створення і використання баз даних, за допомогою яких здійснюється спостереження та перевірка. Окремими методами контролю можна розглядати роз'яснення особі, стосовно якої здійснюється службове розслідування, допущених нею помилок і порушень; застосування неправомірної поведінки особи, стосовно якої здійснюється профілактичний захід та попередження про неприпустимість такої поведінки у подальшому; вплив на свідомість особи, стосовно якої здійснюється профілактичний захід, з метою формування у неї бажання відмовитися від дій, що можуть призвести до вчинення злочинів, які визначені в Інструкції про порядок забезпечення підрозділами управління внутрішньої та власної безпеки профілактики правопорушень у сфері службової діяльності військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України [6].

Методи окремих видів контролю визначені в проекті Закону України "Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення". Наприклад, у п. 2 ст. 7 проекту Закону України "Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення" методами такого контролю названі "ревізії (перевірки), які проводяться на підставі планів роботи відповідних органів спеціалізованого бюджетного контролю" [7].

Як бачимо, законодавець ототожнює такі форми контролю за дотриманням бюджетного законодавства як "ревізія" та "перевірка", з чим не можемо погодитись, оскільки ревізія є одним із видів (підвидів) перевірки.

У статті 5 Закону України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання" до методів здійснення державного експортного контролю віднесено таке: "ідентифікація товарів; надання дозволів чи висновків; здійснення митного контролю; застосування санкцій до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності" [8].

І хоча у цьому Законі ототожнення методів та форм контролю не спостерігається, визначення перших потребує певного уточнення. Зокрема, має місце так звана тавтологія, оскільки одним із методів державного експортного контролю названо здійснення митного контролю. Не можемо також погодитись із законодавцем, який методами контролю називає "надання дозволів

чи висновків" та "застосування санкцій до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності", оскільки це самостійні види та форми державного управління, перші з яких належать до дозвільних повноважень, другі – до юрисдикційних. Об'єднує їх лише те, що вони здійснюються за результатами контролю. Натомість у цьому Законі визначено таку форму контролю як експертиза (ст. 11), яка проводиться спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю для вирішення питання про можливість надання суб'єктам здійснення міжнародних передач товарів відповідних дозволів, висновків чи міжнародних імпорتنих сертифікатів [8].

Значна кількість форм контролю визначена в Законі України "Про прикордонний контроль". Це такі, як: перевірка документів; огляд осіб, транспортних засобів, вантажів; перевірка виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України; перевірка автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених (ч. 3 ст. 2) [10]. Проте безпосередньо формами прикордонного контролю їх не названо.

У пункті 5 цієї ж статті зазначено, що "прикордонний контроль забезпечується шляхом: встановлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон та здійснення контролю за його додержанням; застосування технічних засобів прикордонного контролю, використанням службових собак та інших тварин; створенням і використан-

ням баз даних про осіб, які перетнули державний кордон, вчинили правопорушення, яким не дозволяється в'їзд в Україну або яким тимчасово обмежено право виїзду з України, про недійсні, викрадені і втрачені паспортні документи, а також інших передбачених законом баз даних; здійсненням адміністративно-правових, кримінально-процесуальних, а також оперативно-розшукових заходів; організацією і забезпеченням взаємодії з підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких пов'язана з міжнародним сполученням; координацією дій контрольних органів і служб" [10]. На наше переконання, вищенаведені складові прикордонного контролю необхідно розглядати як його самостійні заходи або методи. Наприклад, застосування технічних засобів прикордонного контролю, використання службових собак та інших тварин; створення і використання баз даних про осіб, які перетнули державний кордон, є окремим методом такої форми контролю як перевірка. А такі із них, як: "установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон", "забезпечення взаємодії з підприємствами, установами та організаціями", "координації дій контрольних органів і служб" – заходами прикордонного контролю. Крім того, заходами здійснення контролю законодавець називає адміністративно-правові, кримінально-процесуальні та оперативно-розшукові дії на державному кордоні.

У Постанові Кабінету Міністрів України "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" від 22 травня 2002

року № 685 внутрішній фінансовий контроль визначається як такий, що "здійснюється... у формі ревізій, перевірок, оцінки, розслідування та вивчення", які до того ж названі "контрольними заходами" [11].

У Положенні про управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ апарату Міністра, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24 квітня 2008 року № 197, формами контролю названі "особисте інспектування працівниками Управління" та "вивчення відомчої службової документації" [12].

Необхідно зазначити, що деякі з форм контролю (перевірка, інспектування, моніторинг, ревізія) регулюються самостійними нормативно-правовими актами. Наприклад, у п. 1. 2 Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ України зазначено, що "комплексне інспектування та контрольні перевірки є формами відомчого контролю, які полягають у вивченні стану діяльності органу (підрозділу) внутрішніх справ за всіма її напрямками та повноти усунення недоліків, виявлених комплексним інспектуванням" [13].

Таким чином, аналіз законодавчих та підзаконних актів, які регламентують різні види контролю, виявив спільні для них недоліки, серед яких: присвячення окремих статей регламентації методів, а не форм контролю, перші з яких є похідними від останніх; відсутність комплексного закріплення

форм контролю (за винятком лише Митного кодексу України); відсутність чіткого розмежування між формами, методами та заходами контролю; ототожнення форм контролю між собою; визначення переліку форм контролю під різними назвами.

Ознайомлення з позиціями окремих авторів щодо розуміння сутності та видів форм контролю уможливило такі висновки:

1) і у чинному законодавстві, і у науковій літературі форми контролю здебільшого ототожнюються з його методами та заходами;

2) менш поширеним є ототожнення форм та видів контролю. Зокрема, формами контролю називаються такі загальновідомі його види, як: зовнішній і внутрішній; загальний та спеціальний; постійний та тимчасовий; попередній, поточний, подальший; санітарний; фінансовий; господарський; гласний та негласний і т. д. [14, с. 160], а також конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд [15, с. 217], що лише вносить певну термінологічну плутанину у категорійний апарат;

3) не слід вважати формами контролю "інформованість, звіти; запити; доповіді; дозвільний порядок утворення; цільове утворення" [16, с. 123–124], оскільки деякі з них є самостійними формами документів, що приймаються за результатами контролю; інші – способом реагування на неправомірні дії; треті, наприклад, "інформованість" – взагалі побічно стосується контролю, як і "звернення громадян" [17, с. 83], що, на думку переважної більшості представників адміністративно-право-

вої науки, є автономним способом забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні;

4) серед форм контролю науковці називають спеціалізовані, особливість яких полягає в тому, що їх уповноважені застосовувати лише деякі із суб'єктів (парламентські слухання, парламентське розслідування, депутатський запит, розгляд звіту Уряду, прийняття законів) [18, с. 72; 19, с. 148–150].

Надзвичайно велика кількість форм контролю обумовлює необхідність у визначенні їх загальних ознак та практично значимих критеріїв їх класифікації. Зокрема, до загальних ознак форм контролю пропонуємо віднести такі:

1) за їх допомогою суб'єкт контролю здійснює надані йому контрольні повноваження. Чим ширші такі повноваження, тим різноманітніші форми контролю;

2) за їх допомогою контрольні дії суб'єкта втілюються у певні зовнішні форми;

3) самі ж форми контролю здійснюються за допомогою методів контролю та його заходів;

4) у нормативно-правових актах визначаються фрагментарно та нечітко, у зв'язку з чим ототожнюються з методами та заходами контролю;

5) залежать від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмета контролю та багатьох інших обставин;

6) найбільш поширеними серед них є перевірка та спостереження, які досить часто визначаються як синоніми терміна "контроль", або використовуються під час його визначення. Варто відзначити те, що на відміну від пере-

вірки, яка в окремих випадках передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, спостереження такого втручання не передбачає, у зв'язку з чим носить профілактичний (превентивний) характер [20, с. 103];

7) деякі із них (службове розслідування, інспектування, інвентаризація тощо) мають суворо визначену процедуру здійснення, дотримання якої є обов'язковим для посадових осіб, що їх провадять, деякі обираються суб'єктами контролю на власний розсуд, але відповідно до наданих їм повноважень.

Як було зазначено вище, конкретна форма контролю залежить від мети та завдань, компетенції і повноважень суб'єкта контролю, видів і предмета контролю, які варто обрати критеріями (підставами) для їх класифікації. Наприклад, якщо метою та завданням контролю є вивчення (ознайомлення) усіх напрямів роботи підконтрольного об'єкта, то використовується така форма контролю як комплексна перевірка чи комплексне інспектування. Якщо метою та завданням контролю є ознайомлення з одним напрямом діяльності підконтрольного об'єкта, застосовується вибіркова перевірка.

Що стосується такого критерію класифікації форм контролю як рівень компетенції та повноважень суб'єкта контролю, то загальним правилом є, що чим вищий їх рівень, тим більшу кількість форм контролю може застосувати суб'єкт контролю (перевірити діяльність підконтрольного об'єкта особисто; направити на підконтрольний об'єкт перевіряючих (відомчих, міжвідомчих чи приватних); витребу-

вати звіти чи іншу службову документацію; заслухати інформацію про виконання; призначити експертизу тощо). За цим критерієм форми контролю за діяльністю правоохоронних органів можна об'єднати у дві групи:

1) загальні, які характерні для всіх суб'єктів контролю і до яких пропонуємо віднести такі: перевірку; спостереження; огляд; опитування; одержання пояснень чи іншої необхідної інформації; моніторинг; нагляд; аналіз; ознайомлення із статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в засобах масової інформації. Наприклад, однією із загальних форм контролю за діяльністю правоохоронних органів є вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в засобах масової інформації, оскільки факти, що в них оприлюдненні, можуть бути підставою для проведення службових перевірок, розслідувань тощо;

2) спеціальні, які можуть реалізувати лише деякі із суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів. До таких пропонуємо віднести: інспектування, ревізії, інвентаризацію, аудит, службове розслідування, експертизу, перевірку документів; направлення депутатського запиту та багато інших, які уповноважені реалізовувати лише деякі із суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Форма контролю залежить від його видів (державний, міждержавний, самоврядний та громадський) та підвидів (парламентський, президентський, судовий, відомчий тощо). Наприклад, для парламентського контролю характерні спеціальні форми реагування на порушення законності в діяльності

правоохоронних органів: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акта, депутатський запит, парламентське розслідування, парламентське слухання, депутатське звернення, згода на призначення тощо; для громадського контролю характерним є використання такої форм контролю як спостереження; для відомчого контролю – проведення службового розслідування.

Таким чином, під формами контролю за діяльністю правоохоронних органів пропонуємо розуміти зовнішнє вираження контрольних дій суб'єктів контролю, найбільш поширеною серед яких є перевірка, окремі з яких мають суворо визначену процедуру здійснення (інспектування, службове розслідування тощо) і за допомогою яких суб'єкт контролю здійснює надані йому контрольні повноваження, а самі вони здійснюються за допомогою методів контролю та його заходів.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2009. – 1736 с.
2. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис.... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
3. Митний кодекс України від 1 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – С. 288.
4. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року – № 2939–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – С. 110.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року – № 877–V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – С. 389.

6. Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення підрозділами управління внутрішньої та власної безпеки профілактики правопорушень у сфері службової діяльності військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27 березня 2006 року – № 235 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – С. 1231.

7. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 302 с.

8. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лютого 2003 року – № 549–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 23. – С. 148.

9. Проект Податкового кодексу України [внесений народним депутатом України М. Д. Катеринчуком] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

10. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 року – № 1710–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – С. 46.

11. Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 року – № 685 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – С. 1047.

12. Про затвердження Положення про управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ Апарату Міністра : Наказ МВС України від 24 квітня 2008 року – № 197 // [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://www.police.gov.ua/rights/position2.php>.

13. Про затвердження Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 11 січня 2005 року – № 10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

14. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів: дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович. – Х., 2007. – 187 с.

15. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

16. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вітвіцький Сергій Сергійович. – Х., 2004. – 178 с.

17. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. – Х. : ТД "Золота миля", 2010. – 368 с.

18. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович. – Х., 2004. – 205 с.

19. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

20. Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції / О. М. Музичук // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 49. – С. 98–105.

Музычук А. Н. Формы контроля за деятельностью правоохранительных органов.

Формулируется понятие форм контроля за деятельностью правоохранительных органов, определяется их система, особенности и практически значимые критерии классификации.

Ключевые слова: контроль, методы контроля, форма контроля, правоохранительные органы, законодательство, проверка.

Muzychuk O. Form of control over the activities of law enforcement agencies.

The author formulates the concept of control forms after activity of law enforcement agencies, determines their system, features and the criteria of the practically meaningful classification.

Keywords: monitoring, control methods, form of control, law enforcement authorities, legislation, inspection.