

УДК 351.741

**О.Л. ЧЕРНЕЦЬКИЙ**, канд. юрид. наук,  
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

## **ВИДИ ТА ФОРМИ ВНУТРІВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Ключові слова:* внутрівідомчий контроль, органи внутрішніх справ

Важливим для з'ясування особливостей внутрівідомчого контролю як способу забезпечення дисципліни та законності в органах внутрішніх справ (далі – ОВС) є визначення його видів та форм. Проблеми внутрівідомчого контролю були предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Плішкіна, В.П. Петкова та інших науковців. Але, приймаючи до уваги складність досліджуваної проблеми вона ще залишається дуже актуальною. Тому метою статті є удосконалення видів та форм внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: запропонувати визначення понять «види контролю» та «форми контролю», уточнити систему видів та форм внутрівідомчого контролю, запропонувати критерії їх класифікації; визначити значення внутрівідомчого контролю.

Види внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ, насамперед, визначаються критеріями, які покладені в основу їх класифікації. Пропонуємо таку класифікацію їх видів:

1. За спрямованістю контрольної діяльності, внутрівідомчий контроль може бути зовнішнім та внутрішнім. Так, зовнішній контроль спрямовується на зовнішню адміністративну діяльність де предметом контролю є виконання правоохоронних завдань, пов'язаних із охороною громадського порядку та

громадської безпеки, забезпеченням паспортної системи та правил перебування в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства, здійсненням дозвільної системи, видачею громадянам посвідчень на право керування автомобототранспортом, здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення та ін. [1, с.25]. У свою чергу, внутрішній внутрівідомчий контроль спрямовується на внутрішньо-організаційну діяльність органів внутрішніх справ.

2. Залежно від кола контрольованих видів діяльності розрізняють загальний та спеціальний контроль. Загальний контроль спрямований на дослідження усіх елементів об'єкта контролю, наявність чи відсутність котрих, а також певних їх ознак, впливає на результат (позитивний, негативний) їх оцінки, тобто, при загальному контролі його об'єкт досліджується як певна цілісна система. При загальному контролі здійснюється перевірка органів внутрішніх справ по всіх напрямках та сферах їх діяльності. Такий контроль здійснюється, як правило, у формі інспекторських перевірок. спеціальний контроль спрямований на дослідження лише окремих елементів об'єкта контролю для їх перевірки як відповідних чи не відповідних тим чи іншим оцінним критеріям контрольної діяльності, інакше кажучи при цьому контролі досліджуються тільки певні підсистеми об'єкта. Під час спеціального контролю здійснюються перевірки, спрямовані на вивчення якогось конкретного питання або ділянки роботи (наприклад, перевірка повноти обліку скарг, заяв та повідомлень про злочини).

3. Залежно від стадій розгляду контрольного питання контроль може бути попереднім, поточним і подальшим. Так, під попереднім (превентивним) розуміється контроль за правильністю та доцільністю підготовки управлінського рішення. Він має попереджувальне значення, оскільки підчас його здійснення ставиться мета попередити прийняття підконтрольним органом неправильних і недостатньо обґрунтованих рішень. Поточний (активний) контроль проводиться на етапі

реалізації управлінського рішення і не тільки під час відповідної стадії контролю, але й паралельно з іншими стадіями, наприклад, з доборою, розстановкою та інструктажем виконавців, забезпеченням діяльності виконавців, організацією взаємодії між виконавцями. Поточний контроль відіграє велику організуючу роль. Він допомагає виявляти досягнення та прорахунки в процесі реалізації рішення, добиватися його повного та своєчасного виконання. Поточним є, наприклад, періодичний контроль за процесом виконання заходів плану роботи органу чи структурного підрозділу, контроль начальника за виконанням власних рішень, а також наказів, вказівок, планів МВС України та ін. Подальший (пасивний) контроль включає перевірку реалізованих управлінських рішень. За його результатами аналізуються допущені помилки, виявляються їхні причини, а також узагальнюється, поширюється позитивний досвід службової діяльності кращих підрозділів та органів внутрішніх справ.

4. За способом організації контрольної діяльності можна виділити чотири основних види контролю: інспекторський, оперативний, зональний та автоматизований контроль. Так, інспекторський контроль проводиться комплексно шляхом аналізу діяльності органу, галузевої служби, підрозділу, конкретної лінії роботи, окремого питання. Поточний (оперативний) контроль – це щоденна попередня, поточна або подальша перевірка виконання управлінських рішень. Це постійний контроль фактичного виконання органами, підрозділами або окремими працівниками законів, підзаконних актів, планових заходів, функціональних обов'язків і т. ін. Зональний (оперативно-зональний) контроль – це контроль за діяльністю органів і підрозділів внутрішніх справ на основі територіального принципу обслуговування по зонах з урахуванням оперативної обстановки, економіко-географічних факторів або адміністративного розподілу регіону (країни, області, району, міста). Одним із перспективних видів внутрішнього контролю є автоматизо-

ваний контроль за виконанням наказів, вказівок, планів роботи та інших документів, які мають строки виконання і конкретних виконавців. Головна перевага цього виду контролю полягає в тому, що він своєчасно і систематично сигналізує про реалізацію планів та інших заходів, забезпечує галузеві служби і керівництво МВС, УМВС, УМВСТ оперативною інформацією про зміст і строки виконання заходів, попереджає про те, скільки часу залишилось до закінчення встановленого строку, нагадує, які питання не розв'язані.

5. За часом здійснення внутрішній контроль може бути постійним та тимчасовим. Це пояснюється тим, що для одних суб'єктів контрольна діяльність є постійною, так як являється одним із функціональних обов'язків (наприклад, керівники зобов'язані здійснювати постійний контроль за поведінкою підлеглих. Тимчасовий здійснюється під час інспекторських перевірок.

6. За сферами, які підлягають відомчому контролю, останній може бути: санітарний; фінансовий; господарський; контроль за: службовою, стройовою, фізичною, вогневою та іншими видами підготовки працівників органів внутрішніх справ. Тобто це контроль за різними напрямками діяльності органів внутрішніх справ, як за внутрішньо-організаційною, так і за зовнішньо адміністративною. Перелік сфер здійснення внутрішнього контролю є дуже великим, і залежить від конкретних напрямків діяльності органів внутрішніх справ.

7. За відкритістю: гласний та негласний. Так, під час гласного контролю об'єкт знає про проведення контрольних заходів. Відповідно до ст.115 Статуту патрульно-постової служби міліції України, при негласній перевірці особа, яка перевіряє, таємно веде спостереження за діями наряду, який перевіряється. У випадку грубого порушення порядку несення служби нарядом або коли він потребує негайної допомоги, перевіряючий припиняє свою перевірку і дає вказівки до усунення порушень чи подає міліціонерам необхідну допомогу [2].

Найбільш відомими формами внутрівідомчого контролю є: безпосередня перевірка виконавців керівниками органів внутрішніх справ та їх контрольними (інспекторськими) апаратами. Контрольна функція, як наголошує В. О. Климів, впливає з самої природи діяльності керівників як посадових осіб, відповідальних за успішне функціонування об'єктів, які були їм довірені [3, с.31]. Відповідальність керівника за діяльність підлеглих обумовлює його контрольні повноваження, тобто право отримання інформації про їх роботу та корегування їх дій. Контроль керівника має універсальний характер щодо підлеглих йому осіб. Керівник збирає необхідну йому інформацію, аналізує її, вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу. 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.

Вище зазначена форма внутрівідомчого контролю має ряд різновидів: інспектування, огляд, ревізія, інвентаризація. Так, інспектування дозволяє одержати найбільший обсяг інформації про роботу органу, що перевіряють. Під час оглядів здійснюється перевірка служб та підрозділів органів внутрішніх справ за одним або декількома видами діяльності. Наприклад, стройовий огляд, огляд фізичної та вогневої підготовки та ін. Ця форма контролю може використовуватися як самостійно, так і в процесі інспектування органів внутрішніх справ. Під час ревізії перевіряється фінансово-господарська діяльність підрозділів та органів внутрішніх справ. Ревізії можуть бути повні та часткові, фактичні та документальні, а також змішані. Мета ревізії – визначити законність, правильність та доцільність фінансово-господарської діяльності підрозділу або органу внутрішніх справ.

Так, відповідно до наказу МВС України № 1307 від 05.11.2003 року 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 контрольної-ревізійної роботи; ревізії окремих підрозділів системи МВС (навчальних закладів, будівельних організацій, медичних закладів тощо) [4]. Інвентаризація – це переоблік матеріальних цінностей, закріплених за органом внутрішніх справ, у кількісному та номенклатурному вираженні за станом на певне число (за планом) або в зв'язку з прийомом-здачею матеріальних цінностей при заміні матеріально відповідальних осіб.

Однією з форм внутрівідомчого контролю є ознайомлення зі статистичною звітністю, яка надходить із підконтрольного органу (підрозділу). Контролюючий орган наглядає за тим, щоб звітність подавалася у встановлені строки і відображала головні, вузлові питання діяльності підконтрольних підрозділів, відповідали б дійсному стану справ на місцях. Необхідно відзначити і те, хоча останнім часом статистична звітність і піддається критиці, як працівниками органів внутрішніх справ, так і громадськістю, але вона залишається основним критерієм оцінки діяльності органів та підрозділів системи МВС України. Основними принципами статистичної інформації повинні бути: законність, достовірність, об'єктивність та наукова обґрунтованість.

Статистичний контроль дає уявлення про кількісні характеристики суспільних явищ. У процесі організації статистичного контролю збираються та обробляються дані про стан системи органів внутрішніх справ. Без статистичних даних та їх наукової обробки неможливо мати достовірну інформацію про стан як керованої, так і управляючої систем, а отже й організувати ефективне управління. Статистичний контроль має свої конкретні форми виявлення: звіт, вибіркове дослідження та ін.

Фактично, статистична звітність здійснюється силами самих органів внутрішніх справ. Це пояснюється такими обставинами:

по-перше, вказані органи формують державну статистику злочинів та осіб, які їх вчинили, оскільки володіють самою великою, різнобічною та в багатьох відношеннях унікальною інформацією; по-друге, органи внутрішніх справ набули значного досвіду аналітичної роботи. У структурі штабу МВС України є відділ прогнозування та соціологічних досліджень; відділи прогнозування є також в Головному управлінні боротьби з організованою злочинністю та у Головному управлінні Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю.

Отже, отримання статистики правопорушень неможливе без добре організованого статистичного обліку. Але, поки реєстрацію заяв та іншої інформації про вчинення правопорушень будуть здійснювати органи внутрішніх справ, які відповідають за розкриття злочинів та належну якість розслідування, штучне заниження рівня загально-кримінальної злочинності буде неминучим. Отже, ми пропонуємо функцію так званого «статистичного вимірювання» протиправних вчинків передати спеціально-створеним для цього державним або громадським обліковим органам. Означену функцію можуть виконувати як уже існуючі органи статистики, так і незалежні громадські організації, які фінансувались би із місцевих бюджетів.

До форм внутрішньорядового контролю необхідно віднести і ознайомлення з виконанням управлінських рішень. Категорія «управлінське рішення» має багато аспектний зміст. В широкому смислі термін «управлінське рішення» можна розуміти як концентрований вираз процесу управління на його заключній стадії, як команду, що надходить від управляючої підсистеми до керованої і підлягає виконанню. Управлінське рішення має соціально-економічну природу. Воно зв'язано з діяльністю людини, яка керує іншими людьми і використовує при цьому усі свої здібності, вміння, знання та навички [5, с.89]. Мета контролю за виконанням управлінських рішень полягає в одержанні повідомлень про режим функціонування системи управління, про

ефективність зусиль, які здійснюються виконавцями, і дозволяє намітити заходи, що складають зміст наступної стадії цього етапу – коригування управлінського рішення та регулювання системи управління. Ознайомлення з діяльністю працівників підконтрольних органів відбувається також під час проведення різних нарад, активів, інструктажів, зібрань, злетів і т. ін., цінність яких багато в чому визначається рівнем критики та самокритики.

Підвидом досліджуваної форми контролю є заслуховування звітів керівників об'єкта, який контролюється, та працівників його галузевих, функціональних служб про проведеної 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.

Таким чином, аналіз видів та форм внутрішньорядового контролю в органах внутрішніх справ надав змогу зробити висновок про те, що основне його призначення полягає не лише в тому, щоб на основі вивчення стану справ виявити недоліки в роботі, але й знайти шляхи їх усунення, а в разі необхідності - допомогти розробити та здійснити конкретні заходи щодо покращання ситуації, надати методичну допомогу у виробленні та прийнятті управлінських рішень.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.
2. Статут патрульно-постової служби міліції України / затв. наказом МВС України : від 28.07.1994 р., № 404.
3. 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.

4. Наказ МВС України «Про удосконалення діяльності контрольно-ревізійної служби МВС України»: від 05.11.2003 р., № 1307.

5. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юридическая литература, 1970. – 287 с.

*Чернецький О. Л. Види та форми внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ / О. Л. Чернецький // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 910–914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10holovc.pdf>*

Пропонується визначення понять «види контролю» та «форми контролю», уточнюється система видів та форм внутрівідомчого контролю, пропонуються критерії їх класифікації, визначається значення внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ.

\*\*\*

*Чернецький О.Л. Виды и формы внутриведомственного контроля в органах внутренних дел*

Предлагается определения понятий «виды контроля» и «формы контроля», уточняется система видов и форм внутриведомственного контроля, предлагаются критерии их классификации, определяется значения внутриведомственного контроля в органах внутренних дел.

\*\*\*

*Chernetsky O.L. Kinds and Forms of the Interdepartmental Control in Law-Enforcement Bodies*

Offered determinations concepts «types of control» and «control forms», specified system of kinds and forms interdepartmental control, offered criteria of their classification, determined values interdepartmental control in the organs of internal affairs.