

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЯК ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

STATE CONTROL AND SUPERVISION AS EFFECTIVE FACILITIES OF ACTIVITY OF MILITIA IS IN SPHERE OF COUNTERACTION CORRUPTION

Коруля І.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри управління та роботи з персоналом
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню контролю та нагляду в діяльності міліції у сфері протидії корупції. Виділено державні органи, які здійснюють контрольну й наглядову функцію. Визначено основні форми контролю, що використовуються для забезпечення ефективності діяльності міліції у сфері протидії корупції.

Ключові слова: контроль, державний контроль, відомчий контроль, нагляд, державні органи, форми контролю, протидія корупції.

Статья посвящена исследованию контроля и надзора в деятельности милиции в сфере противодействия коррупции. Выделены государственные органы, которые осуществляют контрольную и надзорную функции. Определены основные формы контроля, которые используются для обеспечения эффективности деятельности милиции в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: контроль, государственный контроль, ведомственный контроль, надзор, государственные органы, формы контроля, противодействие коррупции.

The article is devoted research of control and supervision in activity of militia in the sphere of counteraction a corruption. Public organs which carry out a control and observant function are selected. The basic forms of control, which are used for providing of efficiency of activity of militia in the sphere of counteraction a corruption, are certain.

Key words: control, state control, department control, supervision, public organs, forms of control, counteraction a corruption.

Питання державного контролю завжди цікавили вчених-правознавців і знайшли своє відображення в багатьох наукових працях. Проте проблеми розвитку й функціонування контролю у сфері протидії корупції вимагають постійної уваги та переосмислення. Тому на сьогодні багато питань у зазначеній сфері залишаються ще дискусійними.

Категорії «контроль» та «нагляд» у сучасній юриспруденції найбільш успішно досліджені представниками науки адміністративного права й теорії управління, серед яких В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, Є. Додін, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Луньов, А. Малишев, О. Машков, Н. Нижник, В. Опришко, Т. Проценко, В. Сіренко, В. Сорокін, М. Студенікіна, В. Цветков, П. Чистяков, В. Шамрай, І. Шахов, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Х. Ярмачі та інші.

У роботах цих учених питання здійснення контролю підрозділами міліції у сфері протидії корупції досліджувались фрагментарно або в межах загальної адміністративно-правової й управлінської проблематики. Актуальність зазначеного потребує комплексного дослідження. Метою статті є вивчення думок учених щодо понять «контроль» та «нагляд», з'ясування державних органів, які здійснюють контрольну й наглядову функцію, окреслення основних типових форм контролю щодо протидії корупції.

Варто підкреслити, що контроль є одним із найважливіших елементів державного управління, важ-

ливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, дія у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу [1, с. 175]. Саме контроль є невід'ємною частиною, елементом функціонування суспільства, адже стан контролю характеризує стан суспільства. У даний час прийнято вважати, що контроль є обов'язковим і невід'ємним елементом, функцією управлінського процесу, засобом зворотного зв'язку [2, с. 36].

Учені, які займалися вивченням цієї категорії, не дійшли єдиної думки щодо сутності контролю. Більшість дослідників проблем державного контролю розглядають його як функцію виконавчої влади.

Так, П. Чистяков зазначає, що контроль – це функція, яку здійснює держава в особі уповноважених органів із метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірність [3, с. 6]. Х. Ярмачі висловлює думку, що зміст контролю полягає у спостереженні за законністю й доцільністю діяльності, наданні їй оцінки із правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Однак у багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які надають їм можливість здійснювати лише нагляд. А коли між тими, хто перевіряє, і тими, кого

перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальність за її наслідки [4, с. 148].

Слід зазначити, що правова природа державного контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них [5, с. 346]. В. Горшенев та І. Шахов визначають контроль як специфічну форму державної діяльності, якій притаманні власні функції [6, с. 35]. Він тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина.

Сьогодні й у наукових працях, й у чинному законодавстві досить часто як синонім «контролю» вживається термін «нагляд», проте їх відмінності ще недостатньо досліджені. Як слушно зауважує С. Ківалов, поняття «контроль» і «нагляд» ще не стали науковими термінами, які вичерпно відображають їх сутність та відмінність [7, с. 177].

Однак деякі вчені стверджують, що межа між цими двома термінами існує. Зокрема, О. Андрійко вважає, що різниця між «контролем» і «наглядом» полягає у сфері охоплення та у специфіці методів і форм впливу [8, с. 92].

На думку Р. Денисова, нагляд і контроль розрізняються також за обсягом їх діяльності: органи адміністративного нагляду обмежуються перевіркою дотримання певних правил; органи зовнішнього контролю, крім цього, займаються й питаннями господарської діяльності, виконанням планових завдань за кількісними та якісними показниками тощо [9, с. 140].

Є. Панова вважає, що необхідність у чіткому розумінні цих понять поступово втрачає силу, що дедалі частіше вони вживаються одне замість одного [10, с. 12]. М. Студенікіна стверджує, що суто наглядових органів не існує, оскільки на практиці елементи нагляду й контролю завжди поєднуються, та намагаються в кожному випадку визначити, де саме закінчується контроль і починається нагляд, досить складно [11, с. 42]. Д. Овсянко переконаний, що деякі органи виконавчої влади можна назвати контрольно-наглядовими, оскільки в окремих випадках майже неможливо відокремити їх контрольні функції від наглядових [12, с. 169]. На підтвердження вказаного можна навести Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади», який встановлює, що урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції) здійснюють контрольно-наглядові функції [13].

В. Гарашук відстоює позицію, що наглядові функції з боку держави повинні залишатися лише за прокуратурою. Інші органи, незважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або неповний), а не нагляд. Також він зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до органів нагляду, а в діяльності

прокуратури виявляється один з елементів контролю [14, с. 85]. На думку науковця, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно й безперервно, а нагляд – періодично.

На законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю та нагляду найчастіше не розмежуються. Так, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» термін «державний нагляд (контроль)» визначається як «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів влади в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства» [15]. У Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових заходів спостереження й контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі [16].

Отже, аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципового розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не проводять або не акцентують на цьому особливу увагу.

Таким чином, плутанина з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення контрольно-та наглядової діяльності, підготовку фахівців тощо. Тому можна зробити висновок, що складність чіткого розмежування понять «контроль» і «нагляд» зумовлюється двома обставинами: по-перше, вони мають практично однакове словникове значення (спостереження або постійне спостереження з метою нагляду, перевірки за ким- або чим-небудь); по-друге, практично всі вчені, що торкалися у своїх роботах даної проблеми, намагаються вирішити її перш за все на основі аналізу чинного законодавства.

У зв'язку з вищенаведеним можна стверджувати, що в Україні серед державних органів є такі, що мають назву, яка вказує на їх контрольну або наглядову діяльність, та такі, в назві яких відсутні терміни «контроль» або «нагляд», проте вони, відповідно до своєї компетенції, можуть здійснювати таку діяльність: контрольну або наглядову; як контрольну, так і наглядову. Проте ні назва органу, ні назва повноважень не є універсальним критерієм розрізнення понять «контроль» і «нагляд» як особливих видів діяльності. Зазначені назви – це лише формальний, а не сутнісний критерій їх розрізнення.

Не заперечуючи тісного зв'язку між контролем і наглядом, вважаємо, що існують об'єктивні підстави для їх розмежування. Однак варто підкреслити, що зараз реально існують державні органи (власне, міліція є яскравим прикладом цього), які у своїй діяльності поєднують елементи і контролю, і нагляду,

у зв'язку з чим діяльність, яку вони здійснюють, називають контрольно-наглядовою.

Слід зазначити, що в Законі України «Про міліцію» питання контролю присвячено ст. 26, де визначається: «Контроль за діяльністю міліції здійснює Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції місцеві ради» [17]. У змісті вищевказаного Закону окрім цієї норми зустрічаються такі, що безпосередньо стосуються питань контролю й нагляду, однак вони відносяться до здійснення зовнішньої діяльності міліції, і можна вважати, що вони мають відношення до діяльності щодо протидії корупції. Так, п. 12 ст. 10 Закону України «Про міліцію» уповноважує «...здійснювати контроль за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг, вулиць, майданів»; п. 25 – «забезпечувати в межах своїх повноважень додержання вимог закону, виконання та контроль за рішеннями... з питань охорони громадського порядку». У ст. 11 про контроль та нагляд у п. 2 зазначено, що міліція має право «перевірити у громадян при підозрі у вчиненні правопорушення документи... інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію»; в п. 21 – «відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху»; в п. 24 – «вимагати від керівників підприємств... пояснення за фактами порушення законодавства... контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції».

Оскільки правовою основою діяльності міліції щодо протидії корупції є не лише Закон України «Про міліцію», то доцільно буде розглянути інші закони з позиції наявності норм, які б конкретизували, яким чином може здійснюватися контроль за діяльністю міліції щодо протидії корупції. Так, у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» вказується, що «контроль за оперативно-розшуковою діяльністю здійснюється Міністерством внутрішніх справ України» [18]. У Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» безпосередньо про внутрішній контроль Міністерства внутрішніх справ України щодо діяльності міліції нічого не говориться, окрім єдиного пункту, де сказано, що спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України підпорядковуються відповідно Міністру внутрішніх справ України та начальнику Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю» [19].

Значний обсяг завдань із контролю за забезпеченням законності в діяльності міліції покладається на спеціально створені підрозділи – внутрішньої безпе-

ки, інспекції з особового складу. Серед суб'єктів відомчого контролю важливе місце посідають штабні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України. Головний напрямок їх роботи – контроль та перевірка виконання міліцією завдань, які визначені в законах, указах Президента України, постановах уряду, інших нормативно-правових актах, за додержанням дисципліни й законності в цілому. Чергові частини органів внутрішніх справ здійснюють контроль першочергово за своєчасною реєстрацією й оперативним реагуванням на заяви, що надходять.

Слід зазначити, що серед підрозділів міліції, які здійснюють внутрішній контроль за дисципліною та законністю, необхідно виділити ще й підрозділи кадрового забезпечення. Так, згідно з Положенням про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та відповідними положеннями про підрозділи кадрового забезпечення місцевого рівня на ці підрозділи покладено виконання таких завдань: організація роботи зі зміцнення дисципліни й законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, дотримання прав і законних інтересів громадян, проведення профілактичної роботи й надання методичної допомоги органам внутрішніх справ [20].

Як бачимо, питання контролю за дотриманням законності в діяльності міліції у сфері протидії корупції на законодавчому рівні визначені лише в загальному вигляді. По-перше, така ситуація дає можливість Міністерству внутрішніх справ України використовувати широкий арсенал форм такого контролю, що будуть давати максимально ефективний результат, по-друге, – може призвести до формалізму, обмеження лише певними заходами й не застосування прогресивних та ефективних форм відомчого контролю.

У даному випадку потрібно виходити з того, що Міністерство внутрішніх справ України здійснює контроль за дотриманням законності в діяльності всіх підрозділів міліції. Зважаючи на те, що окремі підрозділи здійснюють функції, пов'язані із протидією корупції, то автоматично такий контроль поширюється й на дотримання законності в цій сфері.

Отже, підсумовуючи викладене, ми вважаємо, що до типових форм контролю, які використовуються для забезпечення ефективності діяльності міліції у сфері протидії корупції, необхідно віднести наступні: 1) планові та позапланові перевірки діяльності підрозділів, що протидіють корупції; 2) витребування матеріалів, звітів, що стосуються діяльності, пов'язаної із протидією корупції, а також їх аналіз та узагальнення; 3) заслуховування на нарадах, колегіях результатів діяльності, пов'язаної із протидією корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гарашук В. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин // Право України. Юридичний журнал. – 2013. – № 12. – С. 175–192.
2. Тарасов Ю.А. Криминологические аспекты государственного контроля // Российский следователь. Научно-практическое и информационное издание. – 2013. – № 13. – С. 36–38.
3. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07

- «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П.М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 22 с.
4. Ярмак Х.П. Адміністративний нагляд міліції / Х.П. Ярмак // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – № 19. – С. 148–153.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юридическая литература, 1987. – 176 с.
7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
8. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
9. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. – М. : ВНИИБД МВД СССР, 1981. – 194 с.
10. Панова Е.А. Юридическая ответственность за нарушение водного законодательства России : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Е.А. Панова. – М., 2009. – 28 с.
11. Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы регулирования экономическими процессами / М.С. Студеникина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – М. : Юрист, 2001. – С. 41–44.
12. Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пособие / Д.М. Овсянко. – М. : Норма, 1997. – 247 с.
13. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 (станом на 9 квітня 2006 р.) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 8.
14. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 409 с.
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 1.
16. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР (станом на 28 січня 2005 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
17. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII (станом на 26 червня 2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
18. Про оперативну-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII (станом на 20 серпня 2010 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
19. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII (станом на 10 червня 2010 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
20. Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 17 лютого 2012 р. № 143 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.

УДК 342.11.2

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЙОГО ПРОЯВИ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

PECULIARITIES OF METHOD OF PUBLIC REGULATION AND ITS OCCURRENCE IN FINANCIAL LAW

Мазур Т.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
помічник-консультант народного депутата України*

Статтю присвячено дослідженню методу публічно-правового регулювання та його проявам у фінансовому праві. Автором висвітлено підходи до розуміння методів правового регулювання під час поділу права на приватне та публічне. Зроблено висновок, що специфіка методу публічно-правового регулювання у фінансовому праві спричинена особливістю предмета фінансового права та спрямованістю публічної фінансової діяльності.

Ключові слова: метод права, метод публічно-правового регулювання, метод фінансового права.

Статья посвящена исследованию метода публично-правового регулирования и его проявлениям в финансовом праве. Автором освещены подходы к пониманию методов правового регулирования при разделе права на частное и публичное. Сделан вывод, что специфика метода публично-правового регулирования в финансовом праве порождена особенностью предмета финансового права и направленностью публичной финансовой деятельности.

Ключевые слова: метод права, метод публично-правового регулирования, метод финансового права.

This article deals with the method of public regulation and its occurrence in financial law. Author outlines approaches to interpretation of methods of legal regulation when law is divided into the public and private. Conclusion is reached that the specific nature of method of public regulation in financial law is caused by the peculiarities of subject of financial law and orientation of public financial activity.

Key words: method of law, method of public regulation, method of financial law.