

ДО ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Олександр Миколайович МУЗИЧУК,

*доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
декан факультету № 1
Харківського національного
університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0001-8367-2504>*

Не можна сказати, що проблема класифікації контролю залишалася поза увагою вчених, але не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення, оскільки як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі називаються різні види контролю у сфері публічного управління у цілому та за діяльністю правоохоронних органів в Україні, зокрема. Підстави (критерії, ознаки) поділу контролю на окремі види обираються різні, інколи такі, практичне значення яких доволі сумнівне. Натомість, комплексний підхід щодо визначення видів контролю в публічному управлінні відсутній, наслідком чого є ототожнення окремих видів контролю, визначення їх різного суб'єктно-об'єктного, предмету тощо.

Класифікація (типологія) контролю в публічному управлінні та за діяльністю правоохоронних органів, зокрема може здійснюватися за різними ознаками (підставами), тобто за так званими «критеріями класифікації», під якими варто розуміти певні риси та особливості того чи іншого об'єкта (суб'єкта, діяльності) на підставі яких можливе його об'єднання у певні класифікаційні групи, визначити як спільні, так і відмінні ознаки кожної з них. Такі критерії дадуть змогу визначити види та підвиди контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Характеристика законодавчих підходів щодо виокремлення окремих видів контролю в публічному управлінні та за діяльністю правоохоронних органів, дала змогу зробити такі висновки: по-перше, у чинному законодавстві використовуються різні критерії для класифікації контролю, найбільш поширеними серед яких є: суб'єкт його здійснення, об'єкт (предмет) на який він спрямований, форма, метод, спосіб (засіб) або етап його здійснення; по-друге, ототожнення законодавцем видів контролю з його формами (методами), способами (засобами), суб'єктним складом, на мою думку, є методологічно виправданим, оскільки усі вони вказують на його видову різноманітність; по-третє, жоден із проаналізованих нами законодавчих чи підзаконних актів не містить окремого розділу, статті чи пункту, присвяченого комплексному регулюванню питання про види контролю, оскільки кожен з них використовує, як правило, один, у кращому випадку три критерії його класифікації.

Що стосується навчальної та наукової літератури, то найбільш досліджуваними видами контролю у них є: парламентський та громадський ко-

нтроль, у меншій мірі президентський та відомчий. Проте, зазначеними видами класифікація контролю в публічному управлінні та за діяльністю правоохоронних органів, зокрема не обмежується, свідченням чого є відповідні доробки окремих авторів.

На мою думку, цінність будь-якої класифікації обумовлюється у її практичному значенні та легкості сприйняття. Можна виокремити безліч підстав (критеріїв) класифікації контролю, які безумовно будуть мати теоретичне значення, натомість їх практичне значення буде мати сумнівний характер. Наприклад, визначаючи такі види контролю як позавідомчий, відомчий та надвідомчий має місце ототожнення їх із зовнішнім та внутрішнім контролем із переліком суб'єктів, які його здійснюють. Вважаю, що необхідним є виокремлення такого критерію, який надав би змогу охопити усі його види та підвиди. Таким критерієм, на мою думку, є суб'єкт (група суб'єктів) його здійснення, за яким стає можливим визначення таких комплексних видів контролю за діяльністю правоохоронних органів, як: 1) державний, підвидами якого є парламентський, президентський, урядовий, контроль міністерств та відомств, контроль державних місцевих адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль; 2) самоврядний (представницький) контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні; 3) громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні; 4) міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Вищенаведені види контролю охоплюють такі його підвиди, як: зовнішній та внутрішній, який характерний не лише державному контролю, а й іншим його видам: самоврядному, громадському та міжнародному, оскільки щодо не підпорядкованих суб'єктів вони здійснюють зовнішній контроль, щодо підпорядкованих – внутрішній. Фінансовий, бюджетний, санітарно-гігієнічний, статистичний контроль, екологічний контроль, податковий контроль, господарський контроль та багато інших підвидів контролю, охоплюються, як правило, таким видом як державний контроль, оскільки його здійснюють спеціалізовані суб'єкти державного контролю – інспекції, хоча окремі із них, наприклад, як екологічний можуть здійснювати самоврядні та громадські суб'єкти контролю. Визначеними нами загальними видами контролю характерні такі його підвиди (етапи, стадії), як: попередній, поточний та підсумковий контроль. Сказане стосується загального та спеціального контролю (комплексного чи вибіркового (цільового) контролю), оскільки предметом державного, самоврядного, громадського та міжнародного контролю можуть бути різні напрями діяльності правоохоронних органів.

Визначені нами загальні (комплексні) види контролю за діяльністю правоохоронних органів (державний, самоврядний, громадський та міжнародний) здійснюються у всіх можливих формах, які окремі автори обирають окремими критеріями класифікації контролю (перевірка, аналіз, облік, моніторинг, нагляд, спостереження, ознайомлення із звітною документацією, ревізія, інвентаризація тощо). Вони охоплюють собою й такі класифікаційні групи, як напрямки втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури та ступінь (глибина) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу; ступінь використання технічних засобів контролю.

Крім того, державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів може бути гласним та негласним, різниця між якими полягає в тому, знає чи не знає підконтрольний об'єкт, що його контролюють. У цьому зв'язку не можемо погодитись із висновком про те, негласний контроль характерний для Служби безпеки України, оскільки негласно контролювати може будь-який суб'єкт у передбачених законодавством межах. Що стосується використання спеціальних технічних засобів контролю, то тут звичайно є певні обмеження.

Державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів, залежно від способів їх здійснення можуть бути: документальними, здійснюваними на підставі аналізу документів, що відображають показники діяльності правоохоронних органів; фактичними, здійснюваними на підставі фактичного (наочного) візуального аналізу діяльності підконтрольного об'єкта. Державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів можуть бути класифіковані й за таким критерієм як кількісний склад суб'єктів контролю, у зв'язку з чим бути одноосібними чи колективними. Залежно від представництва, суб'єкти державного, самоврядного, громадського та міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів можуть бути: представниками одного відомства, органу, організації або представниками декількох відомств, органів, організацій, які задіяні в одному контрольному заході.

Завершуючи розгляд питання про класифікацію контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, вважаю, що кожен із вищенаведених нами та іншими авторами критеріїв його класифікації має право на існування, оскільки дає змогу різносторонньо з'ясувати його сутність, та особливості. У той же час постає питання про виокремлення серед видів контролю основних, тобто таких, які мають більше, у порівнянні з іншими його видами (підвидами) практичне значення є, з однієї сторони, простим у використанні, з другої - практично корисним, охоплюють усі його інші види та підвиди. До таких ми віднесли: державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів.