

**ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ
УСТАНОВ МВС УКРАЇНИ**

У статті на основі аналізу наукових поглядів окреслено можливі шляхи удосконалення контролю та нагляду за діяльністю науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. Обґрунтовано, що з метою вдосконалення контролю за діяльністю НДЕКУ МВС України було б доцільно розробити концепцію внутрішнього контролю у системі МВС, в якій окрему увагу приділити засадам здійснення контролю за функціонуванням зазначених установ, зокрема визначити завдання та принципи такого контролю, коло його суб'єктів та їхні повноваження, основні форми та методи його здійснення.

Ключові слова: *вдосконалення, нагляд, контроль, науково-дослідні експертно-криміналістичні установи, МВС України.*

В статье на основе анализа научных взглядов обозначены возможные пути совершенствования контроля и надзора за деятельностью научно-исследовательских экспертно-криминалистических учреждений МВД Украины. Обосновано, что в целях совершенствования контроля за деятельностью НИЕКУ МВД Украины было бы целесообразно разработать концепцию внутреннего контроля в системе МВД, в которой особое внимание необходимо уделить принципам осуществления контроля за функционированием указанных учреждений, в частности определить задачи и принципы данного контроля, круг его субъектов и их полномочия, основные формы и методы его осуществления.

Ключевые слова: *совершенствование, надзор, контроль, научно-исследовательские экспертно-криминалистические учреждения, МВД Украины.*

In the article on the basis of analysis of scientific views possible ways of improving the control and supervision of the activities of research and expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are outlined. It is substantiated that in order to improve the control over the activities of the NDECU of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine it would be advisable to develop a concept of internal control in the Ministry of Internal Affairs, in which particular attention should be paid to the principles of control over the functioning of these institutions, in particular to define the tasks and principles of this control, its circle of subjects and their powers, the basic forms and methods of its realization.

Key words: *improvement, supervision, control, scientific-research expert-forensic institutions, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

Постановка проблеми. Нині в умах реформування правоохоронних органів законодавець багато уваги приділяє покращенню роботи науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. Варто відзначити, що важливим кроком на шляху вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України є підвищення рівня ефективності та дієвості контролю і нагляду за їх функціонуванням. Позаяк контроль і нагляд є одними із ключових функцій управління, адже жоден вид управління неможливий без чітко організованої системи контролю, тому що не можна ефективно управляти, не перевіряючи виконання поставлених вимог та не виявляючи фактичного стану на управлінських об'єктах [1]. Також у цьому контексті варто відзначити точку зору, яку

висловлюють З.Р. Кісіль та Р.В. Кісіль, що контроль є найважливішою умовою забезпечення правильного і своєчасного виконання завдань, що стоять перед органами виконавчої влади. Висока вимогливість, систематичний і дійовий контроль та перевірка виконання є ефективним засобом зміцнення дисципліни і законності, виховання у працівників апарату управління відповідальності [2]. Це повною мірою стосується й діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України, законність, якість та ефективність якої перевіряються заходами і засобами контролю та нагляду.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти здійснення контролю в системі МВС України в своїх наукових дослідженнях розглядали О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.І. Берлач, С.Г. Ляхов, Г.М. Міньковський, М.Ф. Мусаєлян, Г.В. Овчиннікова, А.В. Павлінов, В.Є. Петрищев, В.П. Ревін, І.Л. Трунов, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових пошуків, єдиного комплексного дослідження, присвяченого вдосконаленню контролю та нагляду за діяльністю науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України, так проведено і не було.

Саме тому **мета статті** – визначити шляхи вдосконалення контролю та нагляду за діяльністю науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи розгляд основного питання, слід констатувати, що важливим етапом на шляху вдосконалення контролю та нагляду за досліджуваними у статті установами є визначення основних напрямів, за якими здійснюються контрольні-наглядові роботи у НДЕКУ МВС України. Нині основним документом з цього приводу є Інструкція з організації контролю за якістю досліджень у підрозділах Експертної служби МВС України, затверджена Наказом ДНДЕКЦ МВС України від 09.02.2016 № 10н. Відповідно до цього нормативного акта організація контролю за якістю досліджень у підрозділах Експертної служби МВС України включає: контроль за якістю проведеного дослідження; моніторинг за дотриманням вимог, встановлених відповідними інструкціями та методиками до проведення та оформлення досліджень; міжлабораторні порівняльні дослідження; контрольні завдання; професійне тестування [3].

Слід констатувати, що зазначена Інструкція від 09.02.2016 досить змістовно регламентує порядок проведення контролю за якістю науково-дослідної та експертної роботи у НДЕКУ МВС України, адже у ній закріплені (визначені) ключові аспекти такого контролю, як-то його сутність та принципи, суб'єктний склад, завдання, форми та порядок реалізації. Водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на деякі, на наше переконання, недоліки нормативного регулювання зазначеного контролю, що стосуються контрольних завдань та професійного тестування. Контрольні завдання – це спосіб перевірки та контролю за якістю проведення досліджень підпорядкованим підрозділом та (або) персоналом, що виражається у наданні такому підрозділу об'єкта дослідження та завдання, зокрема такого, яке імітує призначення судової експертизи. Професійні тестування – це встановлення рівня компетентності, професійності та майстерності працівників Експертної служби МВС України. Професійні тестування проводяться з метою з'ясування знання вимог методик (стандартів) і методів досліджень, документів з системи управління підрозділу, інших нормативних документів, які впливають на якість проведення та оформлення досліджень і (або) регулюють діяльність Експертної служби МВС України [3]. У Інструкції закріплено, що у разі незадовільного результату проведеного контрольного завдання може бути призначено проведення професійного тестування. Якщо ж останнє, тобто професійне тестування, засвідчить незадовільний результат, то директор ДНДЕКЦ або НДЕКЦ може ініціювати проведення перевірки професійної діяльності відповідного судового експерта [3]. З викладеного видно, що за чинним законодавством призначення професійного тестування у разі негативного результату виконання контрольного завдання та (або) проведення перевірки професійної компетентності суб'єкта експертної діяльності це право відповідної уповноваженої посадової особи НДЕКУ. Тобто вона на власний розсуд вирішує доцільність подальшої перевірки професійної придатності експерта, що, на наше переконання, є неправильним. З огляду на специфіку та значення експертної діяльності, особливо для відправлення правосуддя, механізм оцінювання професійної компетентності експертів має передбачати мінімум суб'єктивізму. А отже, вважаємо, що у разі, коли одна із вказаних перевірок (контрольне завдання та (або) професійне тестування) засвідчила незадовільний результат уповноважена посадова зобов'язана призначити наступний передбачений законодавством контрольний захід із метою підтвердити або спростувати негативні результати попередньої перевірки задля того, щоб максимально об'єктивно підійти до вирішення питання про встановлення рівня професійної компетентності суб'єкта експертної діяльності.

Далі у контексті досліджуваної проблеми вважаємо за доцільне звернутися до такого питання, як здійснення фінансового контролю за діяльністю НДЕКУ МВС України, адже основна частина матеріально-фінансового забезпечення цих установ здійснюється за рахунок державних коштів. Відповідно до діючого законодавства головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні [4].

Фінансовий контроль за діяльністю НДЕКУ МВС України спрямований на спостереження і перевірку матеріально-фінансових аспектів функціонування цих установ, тобто законність, доцільність та ефективність використання коштів, які їм виділяються із бюджету. Зазначений контроль здійснюється як на зовнішньому, так і внутрішньоорганізаційному рівнях. Зовнішній фінансовий контроль здійснює Державна аудиторська служба України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Основними завданнями Держаудитслужби є: забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг [5]. Матеріально-правові та процедурні аспекти здійснення зовнішнього фінансового контролю у досліджуваних установах визначаються Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-ХІІ, постановами КМУ «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 03.02.2016 № 43, «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 10 серпня 2004 р. № 1017 [6] тощо. Тобто жодних спеціальних нормативно-правових актів з питань проведення фінансового контролю у досліджуваних установах немає.

На другому – внутрішньоорганізаційному рівні – зазначений контроль здійснює Експертна служба МВС, про що прямо йдеться у положенні про неї, а саме: «Експертна служба МВС з метою організації своєї діяльності: <...> здійснює у межах повноважень контроль за використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, у тому числі міжнародних» [7], а також органи центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України, оскільки саме МВС, як центральний орган виконавчої влади, належить до кола головних розпорядників бюджетних коштів. У складі центрального апарату МВС цими питаннями опікується Департамент внутрішнього аудиту МВС. У положенні про цей структурний підрозділ МВС закріплено, що об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність МВС та його територіальних органів внутрішніх справ, Національної гвардії України, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління МВС, у повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах), та заходи, що здійснюються керівництвом об'єктів аудиту для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності об'єктів аудиту). Основними завданнями Департаменту є надання Міністру внутрішніх справ об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

- функціонування системи внутрішнього контролю МВС та її вдосконалення;
- удосконалення системи управління у сфері фінансово-господарської діяльності;

- сприяння правильному застосуванню норм законодавства структурними підрозділами Міністерства, його територіальними органами, підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери управління МВС, дотримання ними у своїй діяльності принципів законності, ефективності, результативності та прозорості;
- запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів та іншого державного майна в системі МВС;
- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у фінансово-господарській діяльності [8].

На виконання зазначених завдань Департамент внутрішнього аудиту реалізує таке коло функцій: 1. Здійснює складання та ведення бази, яка містить дані щодо об'єктів внутрішнього аудиту, забезпечує повноту і достовірність цих даних та своєчасне оновлення. 2. Проводить оцінку: 1) ефективності функціонування системи внутрішнього контролю МВС; 2) ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах; 3) ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання; 4) якості надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства; 5) стану збереження активів та інформації; 6) стану управління державним майном; 7) правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності; 8) ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань Міністерства та інших об'єктів аудиту. Відстежує та аналізує окремі господарські операції, які здійснені об'єктами внутрішнього аудиту та/або заплановані до здійснення, з метою визначення та оцінки ризиків, зокрема під час організації державних закупівель та ін. [8].

Порядок проведення фінансового контролю у системі МВС регламентується Наказом №1270 від 30.11.2016 «Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі МВС». У цьому нормативному документі закріплено, що внутрішній аудит – діяльність підрозділів внутрішнього аудиту, спрямована на вдосконалення системи управління фінансовими та матеріальними ресурсами, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання об'єктами контролю бюджетних коштів та державного майна, виникненню помилок чи інших недоліків у їх діяльності, поліпшення внутрішнього контролю. Діяльність з внутрішнього аудиту – процес планування, організації та здійснення аудиторських завдань, надання висновків і рекомендацій, моніторингу їх виконання (впровадження), узагальнення та подання звітності, іншої узагальненої інформації за результатами проведених аудиторських завдань, взаємодії з фінансовими, контролюючими та правоохоронними органами, підрозділами з питань запобігання і протидії корупції, іншими підрозділами, юридичними та фізичними особами. Внутрішній аудит передбачає здійснення оцінки, результатом якої є отримання необхідних та достатніх аудиторських доказів з метою надання висновків відповідно до цілей внутрішнього аудиту [9].

Є декілька видів внутрішнього аудиту: фінансовий аудит та аудит ефективності. Перший являє собою дослідження фінансової звітності, систем внутрішнього контролю й аудиту та окремих транзакцій у підконтрольних організаціях. Його сутність полягає у встановленні порушень та розбіжностей між фактичними даними та законодавчими нормами. Він проводиться на щорічній регулярній основі у чітко визначеному колі підконтрольних організацій. Своєю чергою аудит ефективності (операційний аудит) – це перевірка будь-якої частини процедур і методів функціонування господарської системи з метою оцінки економічності та результативності. Під час аудиту ефективності здійснюється перевірка ефективності використання людських, фінансових та інших ресурсів; систем інформації, оцінка результатів та їх моніторинг, аналіз заходів, ужитих для усунення виявлених недоліків. Аудит ефективності порівняно з традиційним фінансовим аудитом включає нові цілі та завдання і значно розширює предмет державного фінансового контролю [10].

Аудит ефективності у системі органів і установ МВС України призначається у разі, якщо під час планового фінансового аудиту будуть зроблені негативні висновки. У такому разі, відповідно до Наказу МВС №1270 від 30.11.2016 «Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі МВС», за рішенням керівника органу може бути призначено проведення аудиту ефективності [9]. При цьому положення про призначення аудиту ефективності у зазначеному наказі сформульовано таким чином, що незрозуміло, за наказом керівника якого саме органу він призначається: того, що проводить перевірку, чи того, діяльність якого перевіряється. Водночас у частині першій (Загальні положення) Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі МВС закріплено, що керівник органу – це Міністр внутрішніх справ України або уповноважена Міністром особа/командувач НГУ [10].

У разі негативного результату фінансового аудиту в НДЕКУ МВС України аудит ефективності проводиться за рішенням очільника МВС, при цьому це право, а не обов'язок посадовця, що, на нашу думку, є досить спірним. Позаяк Міністр особисто керує функціонуванням системи МВС, визначає пріоритети діяльності органів і установ, що входять до її складу, приймає рішення про розподіл між ними бюджетних коштів, контролює законність та ефективність їх роботи. А отже, цілком логічним є те, що питання, пов'язані із необхідністю здійснення тих чи інших додаткових контрольних заходів на внутрішньосистемному рівні, він також вирішує особисто, керуючись власними баченнями ситуації і міркуваннями доцільності. Адже контроль у системі публічного управління, зокрема у системі органів і установ МВС, хоча і має бути системним та систематичним, втім він не має заважати їх нормальній роботі. Разом із тим у разі, коли йдеться про використання бюджетних коштів усі сумніви щодо законності та (або) ефективності їх використання мають бути перевірені максимально ретельно та детально, зокрема у цілях запобігання корупції. Звідси вважаємо, що у законодавстві необхідно закріпити, що, якщо за підсумками проведення внутрішнього фінансового аудиту у НДЕКУ МВС будуть зроблені негативні висновки, Міністр зобов'язаний призначити проведення у цій установі аудиту ефективності. Такий підхід забезпечить всебічний та об'єктивний внутрішній фінансовий контроль у НДЕКУ МВС України.

Висновок. Таким чином, ми переконані, що з метою вдосконалення контролю за діяльністю НДЕКУ МВС України було б доцільно розробити концепцію внутрішнього контролю у системі МВС, в якій окрему увагу приділити засадам здійснення контролю за функціонуванням зазначених установ, зокрема визначити завдання та принципи такого контролю, коло його суб'єктів та їхні повноваження, основні форми та методи його здійснення. Формування концептуальних підвалин зазначеного контролю має сприяти запровадженню якісного та ефективного контролю за діяльністю цих установ, який би забезпечував систематичне і всебічне спостереження за якістю та законністю їх роботи, дав змогу отримувати об'єктивні дані про її стан.

Список використаних джерел:

1. Аудит суб'єктів підприємницької діяльності: навчальний посібник для вузів / Н.О. Бондаренко, В.Д. Понікаров, С.М. Попова. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 300 с. Бібліогр.: с. 297–298. URL: <https://buklib.net/books/27110/>.
2. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. К. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с. URL: https://pidruchniki.com/1350082645184/pravo/kontrol_naglyad_derzhavnomu_upravlinni.
3. Інструкція з організації контролю за якістю досліджень у підрозділах Експертної служби МВС України, затверджена Наказом ДНДЕКЦ МВС України від 09.02.2016 № 10н.
4. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
5. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 03.02.2016 № 43. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>.
6. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 10 серпня 2004 р. № 1017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-p>.
7. Положення про експертну службу Міністерства внутрішніх справ: постанова від 20.06.2000 № 988. Офіційний вісник України. 2000. № 25. Ст. 1055.
8. Наказ МВС від 15 жовтня 2014 року № 1077 «Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту МВС». URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1494437&menu=1>.
9. Наказ МВС №1270 від 30.11.2016 «Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі МВС». URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/page-2/346_Vnutrishniy_audit.htm.
10. Державний аудит: навч. посіб. / Л.В. Дікань, Ю.О. Голуб, Н.В. Синюгіна; за ред. проф. Л.В. Дікань. К.: Знання, 2011. 503 с. URL: https://pidruchniki.com/1228112840685/buhgalterskiy_oblik_ta_audit/klasifikatsiya_derzhavnogo_auditu.