

**Die Kontrolle über die Tätigkeit der
zum Schutz des Rechts in der Ukraine zuständigen Organe**

Prof. Dr. Alexander Muzychuk

Leiter der Fakultät für die Schulung

von Untersuchungsbeamten

der Nationalen Universität des Inneren Kharkiv

In diesem Artikel wird dargestellt, welchen konkreten Gegenstand die Kontrolle der Tätigkeit der zum Schutz des Rechts in der Ukraine zuständigen Organe hat. In diesem Zusammenhang formuliert der Autor nicht nur den Gegenstand der Kontrolle, sondern bestimmt auch dessen Eigenschaften und die praktisch wichtigen Klassifizierungskriterien. Nach Ansicht des Verfassers sind hierbei folgende besonderen Merkmale in Betracht zu ziehen:

- 1. Die Antwort auf die Frage, «was muss man kontrollieren?», die im Zusammenhang mit dem Objekt der Kontrolle steht.*
- 2. Die Gesamtheit der materiellen und immateriellen Gegenstände der zum Schutz des Rechts zuständigen Organe, ihrer Handlungen und ihrer Untätigkeit.*
- 3. Die festgelegten Aufgabenbereiche der besagten Organe, die in zwei Gruppen unterteilt werden können: äußere Aufgaben (die überwiegende Mehrheit von ihnen dienen dem Schutz des Rechts) und interne Aufgaben, die die Organisation und das Verfahren des Dienstes zum Schutz des Rechts und Fragen des sozialen und rechtlichen Schutzes von Polizeibeamten etc. betreffen.*
- 4. Die Zusammenhänge des unmittelbaren Verhaltens von Objekten der Kontrolle als Teilnehmer von bestimmten sozialen Rechtsbeziehungen.*
- 5. Der direkte Zusammenhang zwischen den Aufgaben, Funktionen, Pflichten und Anforderungen, die den genannten Organen zur Erfüllung auferlegt sind sowie den Begrenzungen, die sie einzuhalten haben.*
- 6. Die im geltenden Recht fragmentarische Regelung der das Recht schützenden Tätigkeit.*
- 7. Die Befugnis, die Zuständigkeit zwischen den Kontrollsubjekten abzugrenzen, was im Vorfeld bei kritischen Urteilen wegen der Überschneidung von Kompetenzen bedeutsam ist.*

8. *Das Vorhandensein von Garantien für die Sicherheit und den Rechts- und Interessenschutz der Kontrollobjekte, um willkürlichen und voreingenommenen Handlungen vorzubeugen und vor unrechtmäßigen Eingriffen der Kontrollierenden zu schützen.*
9. *Förderung einer individualisierten Haftung der Kontrollierenden.*

Предмет контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине*Музычук Александр Николаевич,**доктор юридических наук, профессор,**начальник факультета подготовки специалистов**для подразделений следствия**Харьковского национального университета внутренних дел*

В отличие от объекта контроля, которым являются правоохранительные органы, его предмет очень разнообразный, касается как внешней (правоохранительной), так и внутриорганизационной деятельности правоохранительных органов, может определяться в правовых актах или выбираться субъектом контроля самостоятельно, зависит от компетенции и полномочий субъекта контроля. Однако, как в действующем законодательстве, так и в научной литературе достаточно часто предмет контроля отождествляется с его объектом¹²³⁴, иногда с его формами⁵,

формы контроля отождествляются с методами контроля, его средствами или мерами⁶⁷⁸.

Целью настоящей статьи является уточнение предмета контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине, в связи с чем планируется: сформулировать понятие предмета контроля за деятельностью

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

² Проект Концепції реформи адміністративного права України : від 11.09.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=8943&pf35401=13020.

³ 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.

⁴ Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 302 с.

⁵ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.

⁶ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України : від 26.01.1993 р., № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

⁷ Про прикордонний контроль : Закон України : від 05.11.2009 р., № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.

⁸ 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.

правоохранительных органов в Украине, определить его особенности и практически значимые критерии классификации.

В Большом толковом словаре современного украинского языка предмет определяется как «любое конкретное материальное явление, которое воспринимается органами чувств; определенная вещь; то, на что направлена познавательная, творческая, практическая деятельность кого-, чего-либо; лицо, на которое направлена деятельность»⁹. Такое толкование слова «предмет» позволяет понимать под ним: во-первых, материальные или нематериальные вещи; во-вторых, живых или неживых существ; в-третьих, деятельность или бездеятельность объекта контроля; в-четвертых, определенные направления деятельности объекта контроля или его непосредственное поведение.

Тем не менее, причиной отождествления предмета и объекта контроля является именно их словарное толкование, поскольку, например, объект определяется как явление, *предмет* (выделено автором), лицо, на

которые направлена определенная деятельность, внимание¹⁰.

По нашему мнению, в отличие от объекта контроля, который отвечает на вопрос «кого контролируют?», предметом контроля является то, что контролируют, то есть таковым являются отдельные составляющие объекта контроля, в нашем случае — отдельные структурные подразделения правоохранительных органов, их задачи и функции, персонал правоохранительных органов, его задачи, функции и полномочия, предметы инфраструктуры правоохранительных органов (склады, жилищные и производственные помещения, автохозяйства и т.п.). Следовательно, в широком значении предмет контроля за деятельностью правоохранительных органов можно определить как процессы (негативные или позитивные), которые происходят в правоохранительных органах и подлежат изучению, анализу и оценке.

Анализ законодательных и подзаконных актов, а также их проектов относительно определения предмета контроля в целом и за деятельностью правоохранительных органов в частности позволил сделать следующие выводы:

⁹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

¹⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

1. Современному законодательству присуще отождествление объекта и предмета контроля. Например, в проекте Закона Украины «О государственном контроле за соблюдением бюджетного законодательства и ответственности за бюджетные правонарушения» объектом такого контроля названы «действия или бездеятельность участников бюджетного процесса во время составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, выполнения бюджета и отчетности о его выполнении, а также нормативно-правовых и предписывающих актов, которые применяются в бюджетном процессе»¹¹, которые, по нашему мнению, являются предметом этого вида контроля, соответственно, его объектом являются участники (субъекты) бюджетного законодательства, деятельность которых проверяется. Другой пример. В проекте Концепции реформы административного права Украины отмечено, что «основными объектами внутреннего контроля следует считать

деятельность органов исполнительной власти относительно обеспечения: реализации прав и свобод человека и гражданина; предоставления государственных (управленческих) услуг органами исполнительной власти, их должностными лицами; соответствия фактической деятельности органов исполнительной власти нормативно определенному объему их полномочий; соблюдения в деятельности отмеченных органов норм законодательства»¹², что также, по нашему мнению, является предметом, а не объектом этого вида контроля, поскольку последним являются органы исполнительной власти.

Из содержания отдельных статей законодательных актов в целом сложно разобрать, о чем идет речь — об объекте или о предмете контроля. Сказанное, например, касается ст. 2 Закона Украины «О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине», детальный анализ которой предоставил возможность *предметом* деятельности контрольно-ревизионной службы назвать: использование и сохранение государственных

¹¹ Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення : Проект Закону / внесений народним депутатом України С. В. Ківаловим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

¹² Проект Концепції реформи адміністративного права України : від 11.09.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=8943&pf35401=13020.

финансовых ресурсов, необоротных и других активов; правильность определения потребности в бюджетных средствах и взятия обязательств; эффективность использования средств и имущества; состояние и достоверность бухгалтерского учета и финансовой отчетности; выполнение местных бюджетов; *объектом*: министерства и другие органы исполнительной власти; государственные фонды; бюджетные учреждения; предприятия и организации, которые получают средства из бюджетов всех уровней и государственных фондов или используют государственное или коммунальное имущество¹³.

2. В некоторых законодательных и подзаконных актах, а также их проектах предмет контроля получил нормативное определение, которое имеет как позитивные, так и негативные аспекты, которые отмечались выше.

3. Подавляющее большинство законодательных актов, которые регулируют отдельные виды и подвиды контроля, не предусматривает отдельных статей, посвященных

¹³ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України : від 26.01.1993 р., № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

регламентации предмета контроля. Кроме того, приблизительно в половине из них словосочетание «предмет контроля» и вовсе не используется. Зато характер общественных отношений, которые они регулируют, позволяет такой предмет определять достаточно четко.

4. В некоторых актах законодательства предмет контроля определяется в их названии.

5. Предмет контроля зависит от: компетенции и полномочий субъекта его осуществления; от его формы; от его вида и подвида.

Предмет контроля определяется в научной литературе^{14,15,16,17,18}. Тем не менее, не можем согласиться с

¹⁴ 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.

¹⁵ Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 302 с.

¹⁶ Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Ганна Михайлівна ; Київськ. нац. торговельно-економічний ун-т. – К., 2006. – 205 с.

¹⁷ Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Гаруст Юрій Віталійович ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 184 с.

¹⁸ Кондратьев О, В.. Організаційно-правові проблеми судового контролю: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Кондратьев Олександр Васильович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 191 с.

отождествлением предмета и объекта контроля, которое отмечают отдельные ученые¹⁹²⁰. Не можем также согласиться с подходом некоторых авторов, которые сначала характеризуют предмет контроля, а затем его объект²¹, поскольку сначала определяют, кого необходимо контролировать (объект контроля), а после – что именно в деятельности такого объекта необходимо контролировать.

По нашему мнению, наиболее логичным является рассмотрение предмета контроля за деятельностью правоохранительных органов во взаимосвязи с возложенными на них задачами, функциями и обязанностями, требованиями, которые они должны выполнять, и ограничениями, которых они должны придерживаться, предусмотренными, как правило, законодательными и другими нормативно-правовыми актами, ведь именно они содержат нормы, на

¹⁹ Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 302 с.

²⁰ 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.

²¹ 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.

проверку соблюдения (выполнения) которых и направляется контроль.

Большое количество разновидностей предмета контроля обуславливает целесообразность его *классификации*. Например, в зависимости от вида правового акта, который предусматривает требования к деятельности правоохранительных органов, можно выделить предмет контроля, который предусмотрен нормативными актами, ненормативными актами, устными приказами и т.п.

По видам правоохранительного органа предмет контроля за деятельностью правоохранительных органов может быть таким: совокупность направлений деятельности органов внутренних дел, органов прокуратуры, Службы безопасности Украины, Государственной таможенной службы Украины, Государственной налоговой службы Украины, Государственной пограничной службы Украины, Управления государственной охраны, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, Службы внешней разведки Украины, Разведывательного органа Министерства обороны Украины, Государственной криминально-

исполнительной службы Украины, органов государственного пожарного надзора.

По уровню закрепления требований, соблюдение которых является обязательным во время деятельности правоохранительных органов, предмет контроля может быть: предусмотренным общегосударственными правовыми актами, региональными правовыми актами или местными правовыми актами.

По характеру задач и функций подконтрольного объекта можно выделить: 1) общий, т.е. предмет контроля за деятельностью правоохранительных органов, который является производным от общих задач и функций того или иного правоохранительного органа (соблюдение правоохранительными органами Конституции, законодательных и подзаконных актов, которые определяют общие принципы их функционирования); 2) специальный предмет контроля за деятельностью правоохранительных органов, которым являются специальные задачи и функции правоохранительного органа (законодательство, которое регламентирует отдельные направления деятельности того или иного

правоохранительного органа: следствие, дознание, оперативно-розыскную деятельность и т.п.).

Предмет контроля за деятельностью правоохранительных органов можно также классифицировать и по таким критериям, как: правовой статус его субъекта; уровень компетенции субъекта контроля; форма контроля.

Завершая характеристику предмета контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине, к его особенностям предлагаем отнести следующие:

1. Отвечает на вопрос «что необходимо контролировать?», в связи с чем является производным от объекта контроля.

2. Представляет совокупность материальных и нематериальных предметов правоохранительных органов, их действий и бездействия.

3. Предусматривает определенные направления деятельности правоохранительных органов, которые можно объединить в две группы: внешние, подавляющее большинство из которых составляют правоохранительные, и внутренние, которые касаются организации и прохождения правоохранительной службы, социально-правовой защиты

работников правоохранительных органов и т.п.

4. Связан с непосредственным поведением объектов контроля как участников определенных общественных правоотношений.

5. Непосредственно связан с возложенными на правоохранительные органы задачами, функциями и обязанностями, требованиями, которые они должны выполнять, и ограничениями, которых они должны придерживаться.

6. Фрагментарно определен в действующем законодательстве, регулирующем правоохранительную деятельность.

7. Позволяет размежевывать компетенцию между контролирующими субъектами, в связи с чем исполняет профилактическую роль относительно предубеждения дублирования полномочий.

8. Является одной из гарантий охраны и защиты прав и законных интересов объектов контроля от своевольных и предвзятых действий субъектов контроля, поскольку предотвращает незаконное вмешательство субъекта контроля в деятельность подконтрольного ему объекта.

9. Способствует индивидуализации ответственности субъекта контроля.

Таким образом, *предмет контроля* за деятельностью правоохранительных органов в Украине предлагаем определить как совокупность направлений деятельности правоохранительных органов, их непосредственное поведение как участников общественных правоотношений, на которые направлена контрольная деятельность субъекта контроля, одну из гарантий охраны и защиты прав и законных интересов объектов контроля от своевольных и предвзятых действий субъектов контроля, четкое определение которого, с одной стороны, будет позволять размежевывать компетенцию между контролирующими субъектами, с другой – будет предотвращать незаконное вмешательство субъекта контроля в деятельность подконтрольного ему объекта.