

над главными немецкими военными преступниками. Сборник материалов. М., 1957. Т. I. 7. 1950 YBILC, Vol. II. 8. 1949 YBILC, Vol. I. 9. 1950 YBILC, Vol. II. 10. 1951 YBILC, Vol. II. 11. 1985 YBILC, Vol. II. 12. 1986, YBILC, Vol. II. 13. Костенко Н.И. Международное уголовное право: современные теоретические проблемы. М., 2004. 14. Галенская Л.Н. Международная борьба с преступностью. М., 1972. 15. Международное уголовное право / И.П. Блищенко, Р.А. Каламаркян, И.И. Карпец и др. М., 1995. 16. Международное право: [Учеб. для вузов] / Отв. ред Г.И. Тункин. М., 1994.

Надійшла до редколегії 07.10.05

В.В. Новіков

ОБ'ЄКТИ ТА ПРЕДМЕТ ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Управління в органах внутрішніх справ, якому властиві безперервність, послідовність та циклічність, включає аналіз перебігу і результатів виконання прийнятих рішень, оцінку ступеня досягнення поставленої мети. Для цього здійснюється контроль, під час якого розкривається інформаційна сутність управління.

Проблеми контролю в державній, в тому числі управлінській, діяльності були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, М.В. Вітрука, В.М. Гарашука, В.М. Горшеньова, С.Н. Назарова, Є.В. Шоріної та інших. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам контрольної діяльності та проблемам, що тісно пов'язані з цією сферою діяльності, багато питань у зазначеній сфері управлінської діяльності залишаються ще дискусійними. Більше того, проблема визначення об'єкта та предмета контрольної діяльності є найбільш дискусійною в теорії управління. Означене повністю відноситься і до відомчого контролю в органах внутрішніх справ.

Термін «об'єкт» (від лат. *objectum* – предмет) – це «річ, предмет ... об'єктом називають те, що протистоїть суб'єкту, тобто свідомості...» [1, с.313]. У юридичній літературі він вживається як «об'єкт права», «об'єкт правового регулювання», «об'єкт правовідносини» [2; 3; 4]. На нашу думку, це різні поняття, які варто позначати різними термінами. Наприклад, Р.О.Халфіна вважає, що застосування терміна «об'єкт» до сфери об'єктивного права навряд чи можна вважати доцільним. У даному випадку вірніше говорити про предмет правового регулювання, врегульований нормою права [5, с.23-24].

Що стосується застосування термінів «об'єкт права» і «об'єкт правовідносини», то тут спостерігається зворотне: те саме поняття позначається двома термінами. Оскільки, на наш погляд, суб'єктивне право – завжди елемент правовідносин, поняття «об'єкт права» і «об'єкт правовідносини» фактично збігаються.

Об'єктом контролю в державному управлінні вчені, як правило, визначають діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення: реалізації єдиної державної політики в різних сферах, прав і свобод громадян, надання державних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами, відповідність фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень; дотримання в діяльно-

сті зазначених органів вимог норм законодавства, конкретних управлінських рішень – наказів, інструкцій та ін. [6, с.108-109; 7, с.9]; дотримання фізичними та юридичними особами певних обов'язків, покладених на них законами та іншими нормативними правовими актами [8, с.10].

Особливості контрольної діяльності припускають, що суб'єкта контролю у об'єкті контролю цікавить не будь-які, а тільки певні параметри його буття. Контрольна діяльність, як і будь-яка інша цілеспрямована діяльність, стосується, по-перше, лише певних об'єктів, коло котрих, наприклад, може бути окреслено законом чи договором. По-друге, суб'єкта контролю цікавить не взагалі сам по собі той чи інший об'єкт, не будь-які, а тільки деякі параметри його буття, їх кількісна, чи якісна сторона. Інакше кажучи, орієнтуючись на традиційну у межах юриспруденції термінологію, суб'єкт контролю встановлює факти поведінки чи стану об'єктів контролю.

Уся існуюча різноманітність можливих об'єктів контрольної діяльності (природні і штучні, матеріальні і нематеріальні, технічні і соціальні тощо) знаходить свій зовнішній прояв у тому, що охоплюється саме категоріями «поведінка» чи «стан». Останні застосовуються у межах характеристик як об'єктів, що існують у природі, так і об'єктів, що існують у суспільстві, ці категорії доповнюють одна іншу, інколи вони застосовуються як однопорядкові, взаємозамінні. Але саме розрізнення за біологічною ознакою об'єктів як «живих» (істоти) та «неживих» (речі) припускає використання для характеристик їх зовнішніх проявів відповідно понять «поведінка» чи «стан». Так, приміром, контрольна діяльність органу ДАІ стосується як поведінки водія на дорозі, так і технічного стану його автомобіля. Загалом про контроль «поведінки» суб'єктів права (фізичних, юридичних осіб) у літературі написано дуже багато, але нерідко і термін «стан» конкретно визначається як об'єкт контролю. Необхідно також звернути увагу на те, що «поведінка» і «стан» об'єкта контролю зазнає змін у часі і просторі, тому важливо знайти категорію, котра вносить елемент дискретності у відображення об'єкта, стосується його конкретної і дійсної (реальної) поведінки (стану).

Об'єктами відомчого контролю в органах внутрішніх справ є їх структурні елементи, що диференціюються залежно від їх рівня в загальній системі управління. Так, наприклад, для МВС України безпосередніми об'єктами контролю є ГУМВС, УМВС, УМВСТ; для останніх – міськрайліноргани внутрішніх справ і т.д. Наприклад, об'єктами контролю керівника є робота підлеглих йому органів внутрішніх справ, галузевих служб та підрозділів, окремих працівників.

Таким чином, до основних об'єктів відомчого контролю в органах внутрішніх справ ми відносимо: по-перше, з одного боку – поведінку працівників органів внутрішніх справ як фізичних осіб, з іншого – зовнішньо-адміністративну та внутрішньо-організаційну діяльність органів, служб та підрозділів внутрішніх справ; по-друге, стан оперативно-службової, господарської, санітарної, протипожежної та інших видів діяльності цих органів.

Предмет – це «річ, об'єкт у найширшому значенні, усе існуюче ..., що має індивідуальну форму» [1, с.360]. Основні дослідження предмета контролю були проведені в другій половині минулого століття. Так,

Л.М. Крамаровський до нього відносив виробничу, господарську та фінансову діяльність підприємства, організації чи об'єднання [9, с.3]; на думку М.Г. Белова, предметом контролю в суспільстві є встановлення законності і доцільності використання власності у виробничому процесі [10, с.48]; Г.А. Соловійов предметом контролю вважав діяльність посадових осіб у господарській та управлінській сферах [11, с.8].

У сучасних дослідженнях предмет згадується лише в поодиноких працях, без належного аналізу його складників, спроби відокремити від об'єкта тощо. У деяких працях, присвячених контролю в управлінні, ця проблема зовсім не розглядалася. Такий стан невизначеності багато в чому пов'язаний із різним розумінням термінології та особистим баченням науковцями предмета дослідження.

Слід звернути увагу на те, що хоча у наукових працях об'єкт і предмет дослідження співвідносяться як загальне і часткове, в літературі вони іноді не завжди чітко розрізняються. Так, Ю.Г. Ткаченко, орієнтуючись на погляди О.М. Леонтьєва (предмет діяльності – це те, що протистоїть суб'єктові діяльності: предмет праці, предмет роздумів) [12, с.40], Л.П. Буєвої (предмет діяльності – це «сфера соціальної дійсності, яка зазнає перетворення або відтворення») [13, с.18], С.Л. Рубінштейна (предмет діяльності – це результат діяльності, а не об'єкт, на який спрямована сама діяльність) [14, с.258], вказує на проблему розуміння «предмета діяльності» як на таку, що припускає або ствердження, що предмет діяльності – це те, на що вона спрямована, або ствердження, що предмет діяльності – це те, що вона утворює [15, с.17]. Враховуючи думку Г.С. Ареф'євої про те, що діяльність суб'єкта відносно об'єкта відбувається не тільки у практичній, але й у теоретичній сфері, і тому її предметом можуть бути як матеріальні, так і ідеальні об'єкти [16, с.56], Ю.Г. Ткаченко дійшов висновку про існування предметів першого порядку, тобто результатів практичної діяльності щодо перетворення природного та соціального світу, та предметів другого порядку – результатів відбиття предметів першого порядку (результатів суспільної свідомості: образів, мірил-норм) [15, с.18].

На нашу думку, оскільки контроль є однією з основних функцій управління в органах внутрішніх справ (його складовим елементом), тому предмет контролю в системі МВС значною мірою буде співпадати з предметом управління в органах внутрішніх справ – управлінськими правовідносинами. Отже, предмет контролю – це стан і поведінка об'єкта управління, його конкретні напрямки діяльності, оскільки найважливішим моментом перевірки є оцінка виконаної роботи, на основі якої вживаються заходи для забезпечення своєчасної і якісної підготовки управлінського рішення і неухильного його виконання. Конкретні предмети контролю визначаються керівником, виходячи із завдань та функцій контрольованих служб, підрозділів і окремих працівників. Контролю може бути піддана діяльність органу внутрішніх справ у цілому або деякі напрямки його діяльності.

Особливим предметом контролю є управлінський процес. Він складається з двох основних стадій: підготовки і прийняття рішення; організації його виконання. Кожна стадія становить складну систему функцій. Відомі три основних підходи до вибору і оцінки рішення як предмета перевірки: а)

перевірка ходу підготовки і виконання рішень або результатів його здійснення; б) оцінка виконання рішення в цілому або окремих його аспектів (передбачається також можливість аналізу виконання рішення в територіальному аспекті, наприклад, у масштабі окремих регіонів, органів, підрозділів); в) вибір конкретного рішення об'єктом спеціального аналізу і перевірки або оцінка стану виконання тих або інших рішень у зв'язку з розглядом загальних проблем управління [17, с.38-51].

Контролю підлягають не тільки результати діяльності органів внутрішніх справ, окремих служб, підрозділів, виконавців, але й ті засоби і способи, застосування яких дозволило досягти результатів. Специфіка форм і методів роботи органів внутрішніх справ вимагає постійного контролю за законністю їх використання, негайного усунення будь-яких порушень закону.

Таким чином, предметом відомчого контролю в органах внутрішніх справ є: стан виконання службових обов'язків; стан дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян під час здійснення правоохоронної та правозастосовної діяльності; порядок раціонального розподілу та використання фінансових, матеріальних, трудових ресурсів, дотримання режиму економії; стан наукової організації управлінської праці, впровадження в управління та службово-оперативну діяльність органів внутрішніх справ передових досягнень науки і техніки, їх використання в інтересах підвищення ефективності правоохоронної та забезпечувальної діяльності; стан законності та дисципліни, доцільності рішень, які приймаються посадовими особами органів внутрішніх справ; порядок підбору, відбору, підготовки, розстановки та використання кадрів, покращення рівня їх професійної підготовки.

Список літератури: 1. Философский энциклопедический словарь. М., 1998. 2. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 3. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. К., 1994. 5. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. 6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 1999. 7. Мажецкий И.А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. М., 1979. 8. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / Под. ред. А.П.Гурьева. М., 2000. 9. Крамаровський Л.М. Ревизия и контроль. М., 1970. 10. Белов М.Г. Контроль и ревизия в сельскохозяйственных предприятиях. М., 1976. 11. Соловьев Г.А. Вопросы повышения эффективности контрольно-ревизионной работы в условиях совершенствования управления народным хозяйством: Автореф. дис... канд. экон. наук. М., 1977. 12. Леонтьев А.Н. Проблемы развития техники. М., 1972. 13. Буева Л.П. Личность и ее социальная деятельность // Очерки методологии познания социальных явлений. М., 1970. 14. Рубинштейн С.Л. Бытие и сознание. М., 1957. 15. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. 16. Арефьева Г.С. Социальная активность (Проблема субъекта и объекта в социальной практике и познании). М., 1974. 17. Богданов М.В., Носов Г.В. Укрепление правовой основы контрольной деятельности органов внутренних дел. Ташкент, 1986.

Надійшла до редколегії 30.08.05