

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.163

М. М. Бурбика

кандидат юридичних наук
Сумський державний університет,
кафедра права, завідувач
вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, 40007, Україна

ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА КООРДИНАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Стаття присвячена визначенню особливостей здійснення контролю за координаційною діяльністю органами прокуратури у сфері протидії злочинності. Охарактеризовано наукові погляди щодо поняття та ознак контролю. Сформульовано поняття контролю за координаційною діяльністю правоохоронних органів, а також виділено його загальні риси.

Ключові слова: контроль, координаційна діяльність, органи прокуратури.

Досягнення мети координаційної діяльності можливе лише за умови чітко налагодженого, постійного і дієвого контролю за виконанням поставлених завдань. При цьому дієвість контролю може бути досягнута за умови, якщо: він здійснюється постійно, своєчасно і по суті; проводиться систематично і в повному обсязі — епізодичний і запізнений контроль дорівнює його відсутності.

Питання регулювання контролю координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності отримало фрагментарне відображення у законодавстві та науковій літературі. Особливості контролю у даній сфері, як правило, визначаються лише у методичних, програмних та концептуальних нормативно-правових актах з питань протидії злочинності у цілому. Загалом координаційна діяльність органів прокуратури була предметом наукових досліджень Ю. М. Грошового, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, В. С. Ковальського, Т. В. Корнякової, М. В. Косюти, В. І. Малюги, М. І. Мичка, М. В. Руденка, М. К. Якимчука та інших вчених. Однак, як вже зазначалось, у працях зазначених вчених питання щодо здійснення контролю за координаційною діяльністю є малодослідженим та фрагментарним, що обумовлює необхідність його детального вивчення.

Метою цієї статті є уточнення особливостей здійснення контролю за координаційною діяльністю органами прокуратури у сфері протидії злочинності, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: охарактеризувати наукові погляди щодо поняття та ознак контролю, сформулювати

поняття контролю за координаційною діяльністю правоохоронних органів, а також виділити його загальні риси.

Науково-обґрунтована та практично виважена реалізація контролю має визначальне значення для координаційної діяльності у сфері протидії злочинності, адже практика свідчить, що у випадках, коли контроль за виконанням узгоджених заходів не здійснюється або здійснюється на неналежному рівні, підготовча і проведена робота по координації дій правоохоронних органів зводиться нанівець. Тим самим, лише чітке розуміння поняття, ознак, засобів та форм контролю за координаційною діяльністю сприятиме ефективній діяльності у даному напрямі.

Саме завдяки контролю за координаційною діяльністю, «по-перше, відбувається ефективне поєднання координаційних і контрольних форм, а через них координаційної і контрольної функції в управлінні профілактикою злочинів, що, безумовно, позитивно вплине на діяльність органів-координаторів. По-друге, здійснюється організаційна економія, тобто замість двох засідань проводиться одне, чим також забезпечується комплексність реагування та профілактичного впливу як характерна риса координаційного рішення. По-третє, тим самим підкреслюється місце і роль контролю за спільними узгодженими діями у профілактиці злочинів» [1, с. 148].

Що ж слід розуміти під контролем за координаційною діяльністю?

Контроль у літературі визначається як явище універсальне, присутнє у будь-яких процесах, що вимагають організації їх проходження. Дослідженням проблем контролю займалися не тільки вчені-юристи, але і фахівці інших галузей науки: філософії, кібернетики, економіки, медицини, соціології та ін. [2, с. 11]. В новому тлумачному словнику української мови слово «контроль» визначено як перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимось або чимось [3, с. 318]; за юридичною енциклопедією «контроль» — це державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, а також обліку діяльності [4, с. 215].

В науково-правових юридичних джерелах не сформульовано єдиного визначення терміну «контроль». Одні автори розглядають контроль як специфічний різновид юридичного процесу [5, с. 69–70] або як функцію компетентних державних органів [6, с. 57–58]. В. Г. Афанасьєв вважає, що контроль — це система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним управлінським рішенням — законам, планам, нормам, стандартам; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень від прийнятих принципів організації та регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, контроль визначає шляхи корегування організації об'єкта управління, способи впливу на суб'єкт з метою усунення відхилень та знищення перешкод на шляху оптимального функціонування системи [7, с. 240].

В. С. Шестак, аналізуючи термін «державний контроль», відмічає, що державний контроль — це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності

(невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [8, с. 119].

Контроль є важливим елементом координації, багатогранним і багатоплановим явищем. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого контроль розглядається, він може бути охарактеризований як вид діяльності або як управлінська функція [9, с. 118]. Тим самим контроль у сфері координації профілактики злочинів можна визначити як самостійний вид діяльності.

Виходячи із проаналізованих загальних визначень контролю можна зробити висновок, що сутність контролю у сфері координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності у постійному та систематичному спостереженні за відповідністю діяльності суб'єктів боротьби із злочинністю тим приписам, які вони отримують від органу-координатору. Як доцільно відмічає М. С. Студенкіна, саме функція контролю в координації, яка полягає у аналізі та порівнянні фактичного стану координаційних справ з вимогами, які поставлені перед системою, пошуку відхилень від поставлених завдань та з'ясуванні причин цих відхилень, а через них оцінці діяльності та розвитку системи, дозволяє виділити його серед інших функцій управління, надає можливість створити спеціальні контролюючі органи, для яких здійснення контролю є першочерговою або однією з головних функцій, а також визначити компетенцію цих органів [10, с. 7, 8].

Враховуючи загальні ознаки контролю, що наводяться у науковій літературі, та специфічність контролю органів прокуратури у сфері координаційної діяльності можна виділити його ознаки.

Так, першою загальною ознакою контролю виділяють його, як правило, похідний, допоміжний характер. М. С. Студенкіна відмічає, що «контроль, як функція державного управління, сама по собі не є первинною діяльністю і стосується тієї діяльності, яка відбувається незалежно від контролю» [10, с. 7]. Втім, не повністю погоджуючись з такою думкою, не можна не відмітити, що здійснення контролю для окремих державних органів є саме основною функцією (Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Рахункова палата тощо).

Другою загальною ознакою контролю виділяють його стадійність. Відзначимо, що стадійність контролю органів прокуратури у сфері координаційної діяльності яскраво проявляється в різноманітних формах і засобах здійснення контролю органів прокуратури щодо координаційної діяльності. Так, на інформаційній стадії контролю прокуратурою здійснюється ознайомлення з відповідними матеріалами в ході виконання того чи іншого завдання, доручення чи іншого організаційно-практичного заходу у ході здійснення координаційної діяльності; ознайомлення з планами перевірки та іншими підготовленими документами; на аналітичній стадії здійснюються безпосередні перевірки виконання працівниками службових обов'язків з наступним заслуховуванням результатів на оперативних нарадах, в межах індивідуальних співбесід; розгляд по суті підготовлених працівниками прокуратури чи інших правоохоронних органів довідок, ви-

снунків, узагальнень, документів прокурорського реагування; на корегуючій стадії контролю здійснюється відповідне прокурорське реагування та ознайомлення з відповідями на документи прокурорського реагування.

Наступні ознаки контролю органів прокуратури у сфері координаційної діяльності пов'язані з тим, що зазначений контроль є різновидом державного контролю та йому відповідно притаманні загальні ознаки державного контролю, до яких можна віднести: здійснення такого контролю уповноваженими державними органами; його правову природу; юридичну значимість контролю.

Правова природа контролю органів прокуратури у сфері координаційної діяльності виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них. Наприклад, нормативною основою контролю за координаційною діяльністю органами прокуратури України є Указ Президента України від 12 лютого 2000 року № 229 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю», ст. 10 та ч. 2 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», а також накази Генерального прокурора України: № 1-гн від 19 січня 2004 року «Про організацію роботи та контроль виконання в органах прокуратури України» і № 6-гн від 15 квітня 2004 року «Про організацію наглядової діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів держави».

Враховуючи те, що контроль органів прокуратури здійснюється у окремому, спеціальному напрямку — у сфері координаційної діяльності правоохоронних органів, також можна виділити «спеціальність» як ознаку такого контролю. Суть цієї ознаки розкриває І. Б. Гончаренко, який зазначає, що «спеціальний контроль має предметне спрямування і проводиться за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального, під час здійснення спеціального контролю проводиться більш глибокий аналіз реального стану, детальніше проводяться спостереження й перевірки виконання поставлених завдань, застосовуються заходи попередження та припинення неправомірних дій» [11, с. 147].

Контроль здійснюється у сфері координаційної діяльності правоохоронних органів з урахуванням особливостей функцій таких органів, має свій визначений зміст, певний обсяг та форму. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні координаційної діяльності.

Контроль є дуже важливим етапом процедурної координаційної діяльності. Він є основою чіткості дій відповідальних суб'єктів узгодженим заходам по боротьбі зі злочинністю.

Контроль координаційної діяльності у сфері протидії злочинності найчастіше пов'язаний з суто управлінською діяльністю.

Формами контролю за координаційною діяльністю можуть бути: 1) перевірка виконання раніше запланованих заходів; 2) витребування, звітів, статистичної та іншої необхідної інформації; 3) призупинення діяльності

окремих суб'єктів міжвідомчої слідчо-оперативної групи, яка координується органами прокуратури. При цьому, відзначимо, наділення органів прокуратури контрольними повноваженнями під час виконання ними координаційної функції свідчить про можливість останніх втручатися в організаційно-розпорядчу й оперативну діяльність правоохоронних органів. Проте, варто відзначити, що таке втручання є обмеженим. Так, наприклад, контролюючи виконання запланованих заходів, органи прокуратури не можуть притягати суб'єктів координаційної діяльності до юридичної відповідальності, застосовувати до них інші заходи примусу, давати вказівки про відкомандирування до слідчо-оперативної групи того чи іншого працівника правоохоронного органу, давати вказівки правоохоронному органу, які правоохоронні заходи та методи застосовувати тощо.

На даний момент контроль найбільш поширено провадиться у формі перевірок, які здійснюються з метою виконання всього або окремих части спільного рішення на координаційній або на міжвідомчій нараді. Сутність перевірки полягає у визначенні належного чи неналежного виконання рішень координаційних органів суб'єктами протидії злочинності.

При перевірці перевіряється виконання координаційного рішення як усіма суб'єктами, на яких таке виконання було покладено, так і окремих органів. Підлягають контролю також акти нормативного чи ненормативного характеру, які містять конкретні завдання правоохоронним органам; доручення органів виконавчої влади, Президента України. Крім того, як зазначає О. М. Литвинов, контролю можуть підлягати не лише спільні рішення суб'єктів профілактики злочинів, а також державні, регіональні комплексні програми боротьби зі злочинністю, але й спеціалізовані, вузько спрямовані плани здійснення спільних заходів протидії злочинності [1, с. 152].

Провідне місце при проведенні контролю за виконанням прийнятих координаційною нарадою рішень належить саме прокурору, який керував відповідними координаційними нарадами. В органах прокуратури поточний контроль за виконанням постанов координаційних (міжвідомчих) нарад, проведених під головуванням Генерального прокурора України, прокурорів АРК та обласного рівня, покладається на їх заступників та організаційно-контрольні підрозділи, а проведених під головуванням заступників Генерального прокурора України, прокурорів АРК та областей — на керівників самостійних структурних підрозділів відповідних прокуратур. У міськрайпрокуратурах — контрольними повноваженнями щодо виконання постанов координаційних (міжвідомчих) нарад наділені перші керівники цих прокуратур.

Саме від конкретного досвіду зазначених керівників, їх власних напрацьованих практикою систем, вміння організувати роботу, а також від чисельності та професіоналізму працівників, їх дисциплінованості та інших факторів залежить ефективність організації контролю.

Підсумовуючи викладене у даній статті, хотілося б звернути увагу на такі окремі теоретичні положення та особливості контролю за координаційною діяльністю:

Контроль, як один із елементів здійснення координаційної діяльності, безпосередньо пов'язаний із необхідністю постійної перевірки результатів такої діяльності та полягає у виявленні недоліків, помилок недопрацювань у цих результатах з метою їх своєчасного усунення, підвищення та забезпечення досягнення їх найбільшої ефективності.

Під контролем координаційної діяльності у сфері протидії злочинності слід розуміти самостійний вид управлінської діяльності уповноважених державних органів та їх посадових осіб, що здійснюється систематично на підставі і у відповідності до правих норм, та полягає у системі перевірок відповідності дій виконавців визначеним заходам по боротьбі зі злочинністю з метою підвищення їх узгодженості та ефективності.

Основними ознаками контролю координаційної діяльності у сфері протидії злочинності є: стадійність, здійснення такого контролю уповноваженими державними органами та їх посадовими особами; правова природа; юридична значимість контролю; спеціальність; здійснення у формі перевірок; мета — підвищення узгодженості та ефективності координаційної діяльності.

Література

1. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Литвинов Олександр Миколайович ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 275 с.
2. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний торговельно-економічний ун-т. — К., 2006. — 205 с.
3. Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів : у 4 т. — Т. 2 [для студ. вищих та серед. навч. закл.] / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. — К.: Аконт, 1999. — 911 с.
4. Гіжевський В. К. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.
5. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. — Х.: Вища школа, 1985. — 191 с.
6. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник: В 2 ч. / Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. — М., 1995. — Ч. 1. — 349 с.
7. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. — М.: Политиздат, 1968. — 384 с.
8. Шестак В. С. Поняття державного контролю та його основні види // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — Х., 2001. — Вип. 16. — С. 119–122.
9. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак./ Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — 520 с.
10. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / Студеникина М. С. — М.: Юридическая литература, 1974. — 159 с.
11. Гончаренко І. Б. Теоретичні засади здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України / І. Б. Гончаренко // Право і безпека. — 2010. — № 1. — С. 144–149.

М. М. Бурбика

Сумской государственный университет,
кафедра права
ул. Римского-Корсакова, 2, Сумы, 40007, Украина

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Резюме

Статья посвящена определению особенностей осуществления контроля за координационной деятельностью органами прокуратуры в сфере противодействия преступности. Охарактеризованы научные взгляды относительно понятия и признаков контроля. Сформулировано понятие контроля за координационной деятельностью правоохранительных органов, а также выделены его общие черты.

Ключевые слова: контроль, координационная деятельность, органы прокуратуры.

M. M. Burbika

Sumy State University,
Department of Law
Rimsky-Korsakov str., 2, Sumy, 40007, Ukraine

CONTROL OF COORDINATING ACTIVITIES.

Summary

Article is devoted to defining features of monitoring the coordination activities of prosecutors in combating crime. Characterizes scientific views on the concepts and features of control. Formulated the concept of control for coordinating law enforcement, but also highlighted its general features.

Key words: control, coordination activities, prosecution.