

УДК 351.74

В.В. ПАХОМОВ, канд. юрид. наук, Сумський державний університет

ПРОЦЕДУРА ЗДІЙСНЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ

Ключові слова: цивільний контроль, діяльність міліції

Метою цієї статті є уточнення сутності та значення організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю міліції. Для досягнення поставленої мети планується вирішити такі завдання: охарактеризувати наукові джерела предметом дослідження яких була проблематика організації цивільного контролю; визначити мету та призначення організації цивільного контролю за діяльністю міліції; уточнити елементи організації цивільного контролю за діяльністю міліції, а також здійснити їх характеристику.

Питання організації контрольної діяльності були предметом наукових досліджень О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, Н.Р. Нижник, В.М. Плішкіна та інших науковців. Здійснення ефективного цивільного контролю вимагає високої організації роботи щодо його проведення, у зв'язку з цим, у цій статті ми пропонуємо розглянути його організаційні засади. Організація здійснення цивільного контролю є важливим і одночасно трудомістким процесом, у ході якого вирішується велика кількість питань, які стосуються усіх етапів його проведення (попередній, поточний, подальший контроль) та усіх без винятку стадій контрольних процедур, до яких ми віднесли: отримання інформації про невідповідність дій (бездіяльності) підконтрольного об'єкта встановленим правилам та прийняття відповідного рішення; підготовку матеріалів до здійснення контролю; безпосереднє проведення контролю; підведення підсумків; контроль за усуненням недоліків та оформлення відповідних матеріалів. Крім того, організація цивільного конт-

ролю стосується і таких аспектів, як: визначення організаційної та функціональної структури суб'єктів контролю, їх штатної чисельності, функціональних обов'язків та повноважень, і які об'єднуються таким терміном, як «правове забезпечення контролю», яке, на нашу думку, також має надзвичайно важливе організаційне спрямування та значення. Більше того, окремі науковці, зокрема, й системи ОВС, правове забезпечення розглядають як один із елементів організації діяльності органів внутрішніх справ, з чим ми також погоджуємося.

На нашу думку, основне призначення будь-якої організації діяльності (організаційної діяльності, яка, на нашу думку, є її синонімом), зокрема й цивільного контролю за діяльністю міліції полягає у її забезпечувальному характері, тобто її основним завданням є забезпечення ефективного здійснення цивільного контролю. Звідси ми погоджуємося з думкою Г.В. Атаманчука, який пропонує організувати значить розташовувати людей у просторі (територія, споруди) та у функціональних (соціальні ролі, види робіт) координатах, з'єднувати їх засобами та знаряддями праці, забезпечувати їх взаємодію та взаємозаміну у праці та громадському житті, розширювати їх можливості шляхом узгодження та концентрації зусиль [1, с.28].

Загальновизнано, що здійснення організаційних дій (заходів) є однією з форм управлінської діяльності, зокрема – не правовою [2–4]. Організаційні дії зумовлюють необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно та спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливос-

тями керованих об'єктів, специфікою їх правового статусу [5, с.325].

Вчені визначають різні види (елементи) організації діяльності, аналіз яких надав змогу зробити такі висновки: по-перше, такі елементи, як обґрунтування штатної чисельності, підбір та розстановка кадрів, навчання кадрів, підбір, розміщення, підвищення кваліфікації кадрів, мотивація, заохочення і стягнення доцільно об'єднати в один аспект (напрямок) організаційної діяльності – кадрове забезпечення; по-друге, організаційні заходи мають допоміжний характер, оскільки їх основне призначення – обслуговування самої процедури контролю, вони створюють умови для використання правових форм роботи контролюючих суб'єктів; по-третє, організація будь-якої діяльності, у тому числі і цивільного контролю за діяльністю міліції дуже різноманітна, і стосується усіх без винятку етапів (стадій) його здійснення.

У той же час, незважаючи на те, що в преамбулі Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначено, що він «визначає *правові засади організації* (виділено нами) і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави», засади організації (організаційні зади) здійснення цивільного контролю у ньому чітко не визначені.

Беручи до уваги вище викладене, вважаємо доцільним до елементів організації цивільного контролю за діяльністю міліції віднести такі: 1) правове забезпечення цивільного контролю (визначення мети та завдань цивільного контролю, організаційної та функціональної структури суб'єктів контролю, їх штатної чисельності, функціональних повноважень та ін.), оскільки воно як ніяке інше забезпечення виконує організуюче та стабілізуюче завдання; 2) кадрове забезпечення; 3) інформаційне забезпечення; 4) матеріаль-

но-технічне та фінансове забезпечення; 5) документаційне забезпечення; 6) планування; 7) методичну роботу; 8) підготовку та проведення нарад, конференцій та інших масових заходів.

Так, надзвичайно важливим елементом організації цивільного контролю за діяльністю міліції є *кадрове забезпечення*, у зв'язку з чим можна погодитися з думкою В.М. Гаращука, що висококваліфіковані кадри контролерів, навіть при недостатньому запровадженні інших елементів організаційного забезпечення, спроможні виконати поставлене завдання на досить високому рівні, нівелюючи прорахунки та негаразди власним досвідом та професіоналізмом [5, с.327]. Подібну думку про значення кадрів (персоналу) висловлює В.М. Плішкін, який зазначає, що «процес удосконалення управління будь-якою системою немислимий без поліпшення роботи з кадрами. Саме кадри, а не машини й механізми, не статuti та інструкції – основа будь-якої організації. Більшість недоробок і прорахунків у діяльності... є наслідком саме незадовільної роботи з кадрами» [6, с.601].

На нашу думку, принциповою вимогою до суб'єктів контролю має бути те, що вони як найменше «на один рівень» повинні бути вищими за тих кого перевіряють, тобто мати більші знання, навички та практичний досвід у сфері, яка обрана предметом контролю. Необхідно у правових актах з питань цивільного контролю передбачити відповідальність суб'єктів контролю за неналежно здійснений чи необ'єктивний контроль, за зловживання наданими контрольними повноваженнями та інші правопорушення, які призвели до негативних наслідків. Важливим елементом кадрового забезпечення цивільного контролю за роботою міліції є знання його суб'єктами наданих їм повноважень, мети та завдань контролю, форм та методів його здійснення, що є можливим під час проведення відповідного інструктажу (якщо це інспекційна комісія) або масово-роз'яснювальної роботи – коли йдеться про громадський контроль за діяльністю міліції.

Інформаційне забезпечення організації цивільного контролю спрямоване на створення та вдосконалення інформаційних зв'язків між елементами (суб'єктами і об'єктами) його системи шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань. Як ми зазначали вище, отримання інформації про невідповідність дій (бездіяльності) підконтрольного об'єкта встановленим правилам є першою стадією складних контрольних процедур. Вказана інформація може бути отримана з різних джерел (звернень громадян, ЗМІ, на підставі особистого спостереження, наказу чи розпорядження вищого органу управління тощо). Вона вказує на наявність проблемних ситуацій, які можуть мати місце внаслідок дії об'єктивних та суб'єктивних причин, факторів та обставин.

Зміст інформаційного забезпечення цивільного контролю відноситься до усіх його видів та форм, процедур та стадій, до діяльності окремих структурних підрозділів або конкретних категорій співробітників міліції та суб'єктів, які їх перевіряють. Основними завданнями інформаційного забезпечення цивільного контролю є: своєчасне забезпечення його суб'єктів достовірними даними; збирання, обробка відомостей про стан підконтрольного об'єкта; аналітична обробка інформації, яка необхідна для прийняття управлінських рішень. До засобів інформаційного забезпечення управління ми відносимо сукупність технічних пристроїв збирання, накопичення (збереження), обробки та передачі інформації.

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення цивільного контролю за діяльністю міліції є об'єктивною передумовою повноцінного виконання його суб'єктами професійних завдань та обов'язків щодо аналізу, перевірки (спостереження) та спрямування діяльності підконтрольних суб'єктів відповідно до їх завдань та встановлених приписів (норм права, вимог, правил, стандартів тощо), тобто виявлення фактичного стану справ у діяльності органу міліції.

У науковій літературі, матеріально-технічне та фінансове забезпечення визначається, як система товарно-грошових і господарських відносин [6, с.625]. Питання, які пов'язані з матеріально-технічним та фінансовим забезпеченням цивільного контролю за діяльністю міліції, як правило, вирішуються найвищим керівником органу (суб'єкта) контролю в межах його компетенції та ресурсних можливостей. Цілеспрямоване використання матеріальних цінностей, дбайливе ставлення до них є прямим обов'язком суб'єктів, які задіяні до проведення цивільного контролю. У зв'язку з цим постійно повинні здійснюватися заходи щодо підвищення ефективного використання матеріальних ресурсів, їх ощадливого і раціонального використання під час реалізації контрольних повноважень, оптимізації форм і методів контрольної діяльності.

Документаційне забезпечення як один із видів організаційних заходів полягає у створенні, фіксації та оформленні документаційної інформаційної бази на різних етапах (стадіях) цивільного контролю. Значення документаційного забезпечення визначається рядом факторів і, насамперед, його універсальністю. Головна роль у документаційному забезпеченні цивільного контролю належить керівнику, котрий визначає виконавців, порядок, а іноді й строки складання відповідних документів (звітів та актів за результатами перевірки), контролює зміст, форму і підписує їх. Керівник зобов'язаний: забезпечувати необхідні умови для роботи з документами; здійснювати контроль за якістю та своєчасністю складання документів за результатами перевірки; створювати умови, які виключають розголошення державної та службової таємниці, що міститься в документах, їх втрату та псування. Наприклад, перевірку агентурно-оперативної роботи, бойової, мобілізаційної готовності та готовності цивільної оборони, а також іншої діяльності, пов'язаної з ознайомленням із секретними документами, здійснюють працівники, які мають довідки про відповідну форму допуску.

Необхідним елементом документаційного забезпечення цивільного контролю за міліцією є постійне вдосконалення діяльності інспекторського складу, тобто суб'єктів контролю по підготовці проектів документів і подальшій праці з ними до моменту надання їм необхідної правової форми. Зокрема кожен, хто перевіряє, зобов'язаний: вміти правильно оформляти документи за результатами перевірки; виконувати правила роботи з такими документами; своєчасно подавати їх на розгляд відповідному керівнику.

Іншим важливим аспектом організації діяльності щодо здійснення цивільного контролю за міліцією є планування. Необхідно погодитись із думкою В.М. Плішкіна, який зазначає, що «планування та контроль не подільні. Незаплановані (незапрограмовані) дії не можна контролювати, оскільки завданням контролю є спостереження за правильністю дій, коректуючи відхилення від плану. Будь-яка спроба здійснювати контроль при відсутності планів є безглуздою, оскільки не можна повідомити людей, чи йдуть вони туди, куди збиралися (в цьому завдання контролю), якщо тільки вони до цього не довідалися, куди вони бажають йти (в цьому – завдання планування). Таким чином, плани, як би встановлюють нормативи для контролю» [6, с.450].

Зміст планування цивільного контролю полягає у: визначенні основної мети та завдань контролюючих суб'єктів; визначенні, з урахуванням доцільного використання сил та засобів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання мети та завдань контролю; встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців. Планування контрольних заходів забезпечує цілеспрямованість діяльності контролюючих суб'єктів, сприяє ефективному використанню сил та засобів під час реалізації останніми контрольних повноважень, дає змогу усунути негативний ефект невизначеності та змін, зосередити увагу на головному.

Обов'язковим після проведення будь-якого контролю є складання планів реалізації

пропозицій щодо усунення виявлених недоліків.

Важливе значення у структурі організаційних заходів повинно відводитись *методичній роботі*, яка, як правило, покладається на управлінські апарати суб'єктів цивільного контролю. Надання методичної допомоги необхідно вважати пріоритетним засобом забезпечення ефективного та якісного виконання покладених на контролюючі суб'єкти завдань, функцій та повноважень. Однією із найперспективніших форм методичної роботи, на нашу думку, є поширення позитивного досвіду роботи який розповсюджується тільки за результатами його вивчення на місцях та відповідного обговорення і схвалення відповідними науково-методичними радами.

Важливе місце серед організаційних заходів забезпечення проведення цивільного контролю за діяльністю міліції є підготовка та проведення нарад, конференцій та інших масових заходів під час яких до учасників контрольних процедур доводяться мета та завдання контролю, особа керівника, склад суб'єктів, які будуть реалізовувати контрольні повноваження та інші важливі питання. На окремих стадіях контролю, для уточнення його предмету, форм та методів проведення, суб'єкти контролю можуть проводити закриті наради, на які запрошувати керівників окремих структурних підрозділів та їх підлеглих для надання певних уточнень чи пояснень.

Таким чином, належне організаційне забезпечення цивільного контролю за діяльністю міліції має суттєве значення для налагодження ефективної роботи контролюючих суб'єктів, оскільки основним його призначенням є упорядкування, узгодження та координація контрольних заходів, а метою - виявлення фактичного стану справ на об'єкті який перевіряється на підставі якої даються вказівки до покращення роботи перевіреного органу міліції, винна особа (особи) притягуються до відповідальності або навпаки позитивний досвід діяльності органу міліції який перевірено розповсюджується поміж інших органів

та структурних підрозділів системи ОВС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

2. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов

(голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ / В. М. Плішкін : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

Пахомов В. В. Процедура здійснення цивільного контролю за діяльністю міліції / В. В. Пахомов // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 363–367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pvvzdm.pdf>

Уточнена сутність і значення організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю міліції шляхом характеристики наукових джерел, предметом дослідження яких була проблематика організації цивільного контролю, визначення мети та призначення організації цивільного контролю за діяльністю міліції, уточнення елементів організації цивільного контролю за діяльністю міліції, а також здійснення їх характеристики.

Пахомов В.В. Процедура осуществления гражданского контроля за деятельностью милиции

Уточнена сутність і значення організаційних основ здійснення громадянського контролю за діяльністю міліції шляхом характеристики наукових джерел, предметом дослідження яких була проблематика організації громадянського контролю, визначення мети та призначення організації громадянського контролю за діяльністю міліції, уточнення елементів організації громадянського контролю за діяльністю міліції, а також здійснення їх характеристики.

Pahomov V.V. Procedure of Realization of the Civil Control over Militia Activity

The essence and values of organizational bases of realization of the civil control over activity of militia by the characteristic of the scientific sources the problematic of the organization of the civil control, definitions of the purpose and appointment of the organization of the civil control over activity of militia, specification of elements of the organization of the civil control over militia activity, and also realization of their characteristic was which object of research is specified.