

виконання та планом, але у межах вирішення завдань боротьби зі злочинністю вони повністю самостійні (специфічні для кожного органу функції предметом координації не можуть бути).

**Список літератури:** 1. Основы научного управления социально-экономическими процессами / Под ред. Р.А. Белоусова, Л.З. Селезнева. М., 1984. 2. Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів: Монографія. Херсон, 2003. 3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР. М., 1976. 5. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К., 1999. 6. Звирбуль В.К. Поняття координації // Прокурорський надзор в СССР / Под ред. Б.А.Талкина. М., 1982. 7. Прокурорський надзор в Российской Федерации. Учебник / Под ред. д.ю.н., проф. В.И.Рохлина. СПб., 2000. 8. Сухарев А.Я. О научных основах профилактики преступности в переходных условиях России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции по проблеме профилактики правонарушений. М., 1997. 9. Теоретические основы предупреждения преступности / Отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М., 1977.

*Надійшла до редколегії 17.01.04*

*В.А. Грохольський*

### **КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПО БОРЬБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

Важливу функцію в процесі управління спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю (БОЗ) відіграє контроль за їх діяльністю. Термін «контроль» в науковій літературі і практичній діяльності вживається досить часто. Важко знайти автора, який, досліджуючи проблеми управління, і в тій чи іншій мірі не торкався питань контролю. Разом із тим навіть неглибоке ознайомлення з науковою літературою в галузі адміністративного права і соціального управління свідчить про те, що у визначенні суті контролю серед вчених немає єдиної думки. Автори визначають його по-різному: як засіб, фактор, форму, функцію, діяльність, систему, метод, повноваження і т. ін.

Такі підходи, очевидно, відображають бажання не стільки знайти універсальне поняття контролю, скільки є наслідком розгляду цього феномена крізь призму інтересів представників різних наукових напрямків - філософського, управлінського, кібернетичного, політичного, правового та ін. [1, с.7]. Тому можна погодитися з позицією кожного автора, бо в його індивідуальному підході є елемент того великого і об'єктивного змісту, яке має поняття «контроль». Тут навіть важко утриматися від спокуси механічної інтеграції вибрати єдине багатогранне поняття контролю.

У словниках та інших довідкових виданнях під контролем розуміється облік, перевірка. Так, в Тлумачному словнику В. Даля зазначено, що контроль – це облік, перевірка рахунків, звітності [2, с.153]. У Юридичній енциклопедії контроль визначається як перевірка виконання законів, рішень тощо [3, с.323]. Таким чином, можна сказати, що контроль — в цілому не

що інше, як здійснення функції управління, суть якої визначається у перевірці, нагляді, відстежуванні того чи іншого явища, події, дій і т. ін.

Контроль як важлива і самостійна функція управління полягає у спостереженні за діяльністю спеціальних підрозділів БОЗ і в перевірці її відповідності управлінським рішенням (законам, планам, нормам, наказам, статутам, інструкціям тощо), забезпечує вплив суб'єкта управління на спеціальні підрозділи БОЗ, виявляє відхилення від управлінських рішень, дозволяє приймати нові рішення, що забезпечують більш успішне функціонування системи; він привчає підлеглих до чіткості в роботі, дисциплінує їх. Особливе місце відводиться превентивній функції контролю, коли за попередніми даними (висновками) упереджуються небажані відхилення (порушення, невиконання рішень і т. ін.), які можуть спричинити ті чи інші небажані наслідки, рішення і дії.

Виділення контролю в самостійну функцію галузевого управління обумовлено рядом обставин: а) контроль у цій системі – ефективний, іноді єдиний засіб перевірки діяльності спеціальних підрозділів БОЗ, які на законодавчому рівні виділені в особливий статус; б) контроль дозволяє суб'єкту управління оцінити корисність того чи іншого управлінського рішення щодо ефективності боротьби з організованою злочинністю; в) контроль за діяльністю спеціальних підрозділів БОЗ обумовлений нормативно-правовими актами; г) в здійсненні оперативно-розшукової діяльності, а це основна діяльність цих підрозділів, контроль — не тільки спостереження за фактичним станом справ, але й управлінський вплив на роботу виконавців з метою її оптимізації.

Для здійснення контролю обов'язково повинні бути дві взаємодіючі сторони: суб'єкти і об'єкти контролю, або, іншими словами, контролююча і контрольована сторони. Деякі автори [4, с.43] виділяють чотири основні суб'єкти здійснення контролю за діяльністю органів державного управління: держава, громадські організації, трудові колективи, громадяни. О.М. Бандурка стосовно діяльності органів внутрішніх справ виділяє: відомчий, державний, громадський, внутрішній або зовнішній контроль [5, с.182].

Безумовно, за діяльністю спеціальних підрозділів БОЗ у тій чи іншій мірі здійснюються усі вищезазвані види контролю. Лє ми зосередили увагу тільки на тих видах і суб'єктах контролю, які найчастіше (повсякденно) впливають на діяльність спеціальних підрозділів БОЗ.

Головна мета контролю в системі спеціальних підрозділів БОЗ полягає в тому, щоб шляхом систематичного спостереження за фактичним станом справ, своєчасного виявлення й усунення недоліків у роботі, забезпечити стійке функціонування й вдосконалення діяльності цих підрозділів.

Щоб виконати ці завдання, відомчий контроль, який є найбільш частим, повинен бути своєчасним, оперативним, всебічним і кваліфікованим. Вивчення цього питання дає підстави виділити основні цілі відомчого контролю в спеціальних підрозділах БОЗ. Це: а) забезпечення обґрунтованості прийнятих у підрозділах управлінських рішень; б) досягнення дотримання законності в їх діяльності; в) забезпечення своєчасності, повноти і якості

виконання управлінських рішень; г) виявлення позитивного досвіду роботи і впровадження його в практику усіх структурних підрозділів; д) підвищення дисципліни і відповідальності; е) надання їм допомоги в роботі.

Об'єктивно оцінити якість виконання того чи іншого напрямку діяльності підрозділу можна такими шляхами: аналізом статистичних даних про його роботу; перевітками роботи як у цілому, так і окремих її напрямків; заслуховуванням звітів і повідомлень контрольованих про стан справ; безпосереднім вивченням їхньої діяльності та ін.

В управлінні контроль не є первинною діяльністю. Він завжди обумовлюється якоюсь діяльністю, що відбувається до нього чи вже виконаною роботою. Його призначення – контролювати процес виконання рішень, виявляти порушення нормального виконання службової діяльності та установлювати їхні причини. Контроль повинен бути заснований на принципі організації зворотних зв'язків, що існують при будь-якій взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, і майже завжди складається з трьох стадій: одержання інформації про стан і діяльність об'єкта; оцінки цієї інформації; прийняття на її основі рішень, спрямованих на усунення несприятливих відхилень, що виявляються в діяльності об'єкта від бажаного стану. Контроль – тривала функція управління, здійснювана протягом усього періоду реалізації рішення. І чим вище рівень управління, тим чіткіше він виявляється як самостійна функція, що вимагає для її реалізації спеціальних служб (підрозділів) і працівників, здатних надавати допомогу контрольованим, усунути виявлені в їхній роботі недоліки.

У спеціальних підрозділах БОЗ контроль найчастіше виявляється в перевірці керівником особисто чи за допомогою окремих працівників, аналітичних підрозділів, діяльності підлеглих підрозділів і окремих працівників. Щоб контроль став ефективним, керівник, організовуючи його, повинен вирішити такі питання: яку діяльність і в яких підрозділах перевірити; хто буде перевіряти це; коли й у який період здійснити контрольні дії; яким чином виконати їх. Рамки, глибина і частота контролю повинні обумовлюватися професіоналізмом і сумлінністю контрольованих. Це означає, що підрозділи, які менш підготовлені до виконання поставлених завдань (рішень) і мають гірші показники, повинні контролюватися частіше, з охопленням різних напрямків їх діяльності, більш сумлінні і підготовлені – рідше.

Оскільки управління в соціальному розумінні зв'язане з категорією влади, то контроль як управлінська функція теж є владною діяльністю, яка впливає на вчинки, діяння учасників спільної праці. Владність контролю виявляється у повноваженнях контролюючих органів чи посадових осіб, які пов'язані з можливістю: а) давати контрольованим об'єктам обов'язкові для виконання розпорядження про усунення виявлених недоліків; б) ставити перед компетентними органами (посадовими особами) питання про притягнення до відповідальності осіб, які винні у виявлених порушеннях.

Для контролю в спеціальних підрозділах БОЗ важливе значення має і такий напрямок, як виявлення позитивного досвіду роботи з метою передачі (розповсюдження) його в інших підрозділах, регіонах, що останнім часом робиться вкрай рідко.

Щоб підвищити ефективність контролю, необхідно чітко визначити місце контрольної функції в управлінській діяльності спеціальних підрозділів БОЗ і розробити технологію контролю, його процедуру, для того, щоб він міг забезпечити бажаний ефект. Узагальнивши різні погляди вчених щодо видів контролю, ми згрупували їх за наступними видами: попередній, поточний і підсумковий (заключний) контроль.

Попередній контроль здійснюється до початку певної діяльності в ході підготовки рішень. Він спрямовується на перевірку правильності і точності прогнозів, можливості їх реалізації, допомагає завчасно знайти причини відхилень від звичайних норм, попередити негативні тенденції (зриви) в діяльності спеціальних підрозділів БОЗ.

Поточний (повсякденний) контроль – один з основних і складних напрямків роботи. Його складність обумовлена, перш за все, багатоплановістю заходів повсякденної діяльності; по-друге, в багатьох випадках неможливістю проведення і закінчення в один день запланованих заходів; третє, мінливими факторами оперативної обстановки, що вимагає прийняття нових, раніш не запланованих і не передбачених рішень, і, четверте, – якщо попередній і підсумковий контроль керівники спеціальних підрозділів БОЗ здійснюють за допомогою аналітичних підрозділів, то повсякденний, як правило, здійснюється безпосередньо керівниками, що вимагає багато затрат робочого часу і уміння керівника оперативно дати оцінку отриманим результатам і відразу ж прийняти нове управлінське рішення. В ході повсякденного контролю корегуються раніше прийняті рішення і вживаються додаткові заходи.

Підсумковий (заключний) контроль найбільш об'єктивний і дає повне уявлення про діяльність підрозділів за визначений період, проведення операцій чи виконання (проведення) окремих заходів. Такий контроль у спеціальних підрозділах БОЗ здійснюється за підсумками роботи щомісячно, щоквартально, за півроку і рік. Крім цього, підсумковий контроль здійснюється по завершенні проведення комплексних та інших операцій, виконання окремих управлінських рішень, при розкритті окремих злочинів і знешкодження, ліквідації організованих злочинних угруповань і т. ін. У завдання підсумкового контролю входить виявлення позитивних і негативних моментів, внесення пропозицій щодо усунення недоліків і вдосконалення планування, виявлення і виділення кращих працівників, виявлення тих, хто не хоче чи не вміє працювати та не виконує свої функціональні обов'язки.

Щодо обсягу контролю, слід виділити загальний контроль, який охоплює всі сторони діяльності спеціальних підрозділів БОЗ і спеціальний (вибірковий), пов'язаний із виявленням окремих видів діяльності, напрямків роботи, виконання окремих рішень тощо.

Контроль тісно пов'язаний з обліком роботи, тобто одержанням, систематизацією, аналізом і обробкою даних про результати праці, виражені, як правило, у кількісних показниках, які характеризують функціонування системи. П.М. Керженцев відзначав, що «найбільш важке і важливе в робо-

ті – це поставити контроль над нею, а щоб контролювати роботу, треба насамперед її врахувати» [6, с.407].

Облік відносно контролю має допоміжне значення. Він є засобом забезпечення суб'єкта управління необхідною інформацією. Здійснення обліку в діяльності спеціальних підрозділів БОЗ, і в цілому в боротьбі з організованою злочинністю, потребує науково обґрунтованої системи реєстрації фактів і процесів, пов'язаних з виявленням, локалізацією, нейтралізацією і ліквідацією організованих угруповань.

На сьогодні в Україні поки що не створено єдиної автоматизованої системи збору, обробки, систематизації, зберігання й видачі інформації щодо боротьби з організованою злочинністю. Звітні дані, що надходять до Міжвідомчого науково-дослідного центру при Координаційному комітеті по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю при Президентіві України, від таких міністерств і відомств, як Генеральна прокуратура України, МВС України, СБУ, Міністерство юстиції України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Головне контрольно-ревізійне управління, Державний департамент з питань виконання покарань. Державний комітет у справах охорони державного кордону України, готуються за допомогою відомчих інформаційних систем, які базуються на різній нормативній базі, різних операційних системах, використовуються різні формати, статистичні формати надаються на різних носіях, а іноді така інформація перерахованих міністерств і відомств, м'яко кажучи, має часто суперечливий характер. Це дає можливість одним керівникам міністерств і відомств говорити про загрозу організованої злочинності національній безпеці України і неможливості її подолання, а іншим, – що в Україні залишилося лише п'ять організованих злочинних угруповань! Щоб уникнути таких оцінок, на нашу думку, необхідно на державному рівні вирішити питання щодо створення міжвідомчого або державного банку даних статистичної інформації стосовно боротьби зі злочинністю. Одночасно слід переосмислити всю систему статистичної звітності («Збірник статистичної звітності щодо результатів роботи зі злочинністю в Україні» Міжвідомчого НДІ містить понад 500 показників!). Необхідно вже сьогодні змінити критерії оцінки, здійснити доопрацювання форм державної статистичної звітності, яка має відповідати міжнародним стандартам обліку і звітності, відмовитися від зайвих показників [7; 8].

Достовірна інформація про стан організованої злочинності у суспільстві вплине на ефективність діяльності всіх державних органів, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю, оскільки результативність їхніх зусиль здебільшого визначається тим, наскільки добре вивчене саме явище й наскільки адекватні заходи, що вони вживають.

Таким чином, міжвідомчий чи державний банк даних уможливить глибший аналіз тенденції розвитку суспільства, організованої злочинності як соціального явища, допоможе при координації зусиль правоохоронних і контролюючих органів з питань розроблення заходів щодо запобігання найбільш небезпечним проявам організованої злочинності.

На завершення розгляду цього питання відмітимо, що контроль можна визнати ефективним, якщо він здатний: а) забезпечити одержання суб'єктом управління інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень; б) вчасно сигналізувати про виявлені в системі відхилення; в) забезпечити попередження негативних явищ у роботі; г) позитивно вплинути на ініціативу співробітників, поліпшити їх діяльність, допомогти вказати засоби і способи її організації.

Щоб контроль міг виконати ці завдання, він повинен: проводитися систематично; бути гласним; спрямовуватися не тільки на виявлення недоліків, але і їх усунення; здійснюватися вчасно; супроводжуватися вживанням заходів впливу до осіб, винних у неякісному виконанні прийнятих рішень.

Відсутність контролю за виконанням рішень чи низька його якість завдає їй великої шкоди, оскільки управлінські рішення в такій ситуації вчасно не виконуються або виконуються з різними порушеннями, що призводить до слабкої дисципліни, невиконання завдань і справляє негативний виховний вплив на виконавців.

**Список літератури:** 1. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-фінансовий контроль і аудит. М., 1997. 2. Даль В. Словарь живого великорусского языка. М., 1995. Т.2. 3. Юридична енциклопедія: Т. 3. К., 2001. 4. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. 5. Бандурка О.М. Управление в органах внутренних дел Украины: Підручник. Х., 1998. 6. Керженцев П.М. Принципы организации. М., 1968. 7. Гуцалюк М.В. Створення міжвідомчого банку даних статистичної інформації правоохоронних органів України // Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності: Сб. науч. статей. Одеса, 2003. 8. Литвиненко В. Проблеми вдосконалення статистичної звітності про стан боротьби з організованою злочинністю // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2000. № 1.

*Надійшла до редколегії 30.01.04*

*А.Ф. Юрченко*

### **БОРЬБА З ТОРГІВЛЕЮ ЛЮДЬМИ В НІМЕЧЧИНІ (СТАН, ДИНАМІКА, ПРОБЛЕМИ)**

19–20 лютого 2004 р. на 5-х Українсько-німецьких політичних консультаціях на найвищому рівні у Берліні проблема протидії торгівлі людьми розглядалась як складова комплексної програми боротьби з організованою злочинністю. Українська та німецька сторони, обговоривши проблемні питання, намітили конкретні заходи, направлені на активізацію зусиль у цьому напрямку.

Федеративна Республіка Німеччина виступає як осередок розповсюдження цього злочину, так і як транзитна країна. Об'єктом торгівлі людьми стають, у першу чергу, іноземні жінки, які примусово використовуються з метою проституції та частково стають жертвами тяжкого насилля. З огляду на ситуацію, що склалася, Уряд ФРН, зокрема його правоохоронні органи, протягом останніх років вживають посилені заходи щодо боротьби з цим явищем.