

КОНТРОЛЬ ЯК ОДНА ІЗ ФУНКЦІЙ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОПЕРАТИВНОГО РЕАГУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

CONTROL AS ONE OF THE FUNCTIONS OF DIVISIONS OF ORGANIZATIONAL AND ANALYTICAL SUPPORT AND OPERATIONAL RESPONSE OF THE NATIONAL POLICE UKRAINE

Васюк С.В., аспірантка кафедри адміністративного права та адміністративного процесу

Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті проаналізовано наукові підходи до трактування поняття «контролю», а також його особливості. Запропоновано авторське визначення категорії «контролю» як однієї із функцій підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України.

Висвітлено порядок здійснення у Національній поліції України організації контролю за виконанням на належному рівні документів, що розробляються на виконання завдань, визначених у Конституції та законах України, підзаконних актах. Визначено основні стадії та форми контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України, а також запропоновано шляхи її удосконалення.

Доведено, що основними видами контролю підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України є: за станом виконання завдань відповідно до Конституції та законів України, інших підзаконних актів; за станом оперативно-службової діяльності органів і підрозділів поліції; за станом реєстрації матеріалів про адміністративні та кримінальні правопорушення.

Визначено наступні завдання контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України: забезпечення додержання правопорядку, дисципліни та законності органів і підрозділів поліції; перевірка своєчасності та повного виконання управлінських рішень; підвищення виконавської дисципліни працівників поліції; удосконалення форм, методів і способів управлінської діяльності, а також впровадження зарубіжного досвіду у практичну діяльність; надання практичної та методичної допомоги підконтрольним суб'єктам.

Ключові слова: контроль, контрольна діяльність, форми та стадії контрольної діяльності, підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України.

The article analyzes the definition of "control", as well as its features. Based on the analysis of legal literature and interpretations of scientists, the author's position on the interpretation of the category of "control" as one of the functions of organizational and analytical support and operational response of the National Police of Ukraine.

The procedure for the National Police of Ukraine to monitor the implementation at the appropriate level of documents developed to perform tasks defined in the Constitution and laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine adopted in accordance with the Constitution and laws of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers, instructions of the Prime Minister of Ukraine, acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, central and local executive bodies, correspondence of the Verkhovna Rada of Ukraine, Administration of the President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, documents of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and National Police Of Ukraine.

The main stages and forms of control activities of the units of organizational and analytical support and operational response of the National Police of Ukraine are identified, as well as ways to improve it.

It is proved that the main types of control of units of organizational and analytical support and operational response of the National Police of Ukraine are: the state of implementation in compliance with the Constitution and laws of Ukraine, other bylaws; according to the state of operational and service activities of police bodies and divisions; according to the state of accounting and registration discipline; according to the status of registration of materials on administrative and criminal offenses.

The following tasks of control activity of divisions of organizational-analytical providing and operative reaction of National police of Ukraine are allocated: maintenance of observance of a law and order, discipline and legality of bodies and divisions of police; checking the timeliness and full implementation of management decisions; improving the executive discipline of police officers; improvement of forms, methods and ways of administrative activity, and also introduction of foreign experience in practical activity; providing practical and methodological assistance to controlled entities.

Key words: control, control activity, forms and stages of control activity, divisions of organizational-analytical support and operative response of the National Police of Ukraine.

Актуальність теми дослідження. Статус суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, закріплений Конституцією України, вимагає неухильного забезпечення органами та підрозділами Національної поліції України (далі – органи та підрозділи поліції) охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, зміцнення законності та дисципліни [1]. Якісне вирішення цих завдань значною мірою залежить від дієвої системи контролю.

Функція контролю сприяє збору, аналізу та узагальненню інформації про стан виконання органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі правоохоронними органами, вимог Конституції та законів України, підзаконних актів, забезпеченню якості та ефективності управлінських рішень, виявленню причин та умов, що сприяють порушенню своєчасного та повного виконання вимог нормативно-правових актів.

Як зазначено в Указі Президента України від 24.03.2021 № 119/2021 «Про Національну стратегію у сфері прав людини», досягнення однієї із стратегічних цілей державотворення – перебування життя кожної людини в Україні під ефективною охороною та правовим захистом держави, забезпечується, у тому числі й сталим відомчим контролем у правоохоронних органах [2]. Завдяки належному стану внутрішньовідомчого контролю значною мірою покращується законність та дисципліна, а також результативність діяльності органів і підрозділів поліції у цілому.

Важливою ланкою у системі контролю Національної поліції України є підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування. Вони здійснюють ряд завдань щодо контролю за станом оперативно-службової діяльності органів та підрозділів поліції, виконанням вимог законодавчих та підзаконних нормативно-правових

актів, а також порядком ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події тощо. Ця робота характеризується певними досягненнями. Однак, в окремих випадках реалізації контрольних функцій, що здійснюються підрозділами організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, притаманні недоліки як організаційного, так і правового характеру. Значне коло практичних питань у цій сфері або не мають достатнього наукового супроводження, або потребують теоретичного оновлення та вдосконалення правового регулювання.

Стан дослідження. У юридичній літературі дослідження проблеми належного контролю у системі правоохоронних органів не залишається поза увагою науковців. Зокрема, ці питання досліджувалися у працях: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. К. Василенка, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, Т. О. Коломоєць, Т. П. Мінки, М. М. Новікова, Ю. С. Назара, В. М. Плішкіна, Д. В. Приймаченка, В. Л. Ортинського, В. В. Сокурєнка та інших науковців. Однак, теоретичні дослідження контрольної функції саме підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування у сучасних умовах не проводились.

Метою даної статті є дослідити зміст контролю як однієї із функцій підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, а також запропонувати шляхи його удосконалення.

Виклад основних положень. Реалізація функцій та завдань, що покладаються на органи та підрозділи поліції, вимагає вжиття управлінських заходів і постійного контролю з боку керівництва.

Відповідно до вимог наказу МВС України від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України», контроль розглядається як процедура, у відповідності до якої визначені посадові особи органів та підрозділів поліції оцінюють стан дотримання виконавської дисципліни [3]. Однак за зміст контроль є значно ширшим поняттям. Контроль розглядається як основна форма забезпечення законності та дисципліни в органах та підрозділах поліції. Без належної організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота поліції загалом, так-як будь-яке управлінське рішення закінчується контролем виконання, інакше вони не матимуть сенсу. Як зазначає В. Я. Малиновський, контроль слід розглядати як неодмінну частину організаційної роботи, складовими елементами якої є вироблення й перевірка результату рішення [4, с. 25].

Загалом у науковій літературі відсутня єдина позиція щодо трактування поняття «контроль». Зокрема, Ю. Ю. Басова зазначила, що контроль – це спостереження за відповідністю діяльності об'єкта тим присам, які він одержав від суб'єкта управління, та реалізацією прийнятих рішень [5, с. 112]. Подібну позицію висловлює О. М. Бандурка, який визначає контроль як процес забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ними цілей [6, с. 21]. Натомість, Р. С. Мельник вбачає під контролем ефективний засіб виявлення та усунення недоліків і порушень законності у діяльності органів держави, надання практичної допомоги в удосконаленні їх роботи [7, с. 11-12].

Окрім цього, у широкому розумінні категорію «контроль» розглядає В. М. Плішкін як загальну функцію управління, яка являє собою нагляд і перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативно-правових установлень (законів, наказів, правил тощо), від принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [8, с. 513]. На думку Ю. П. Битяка, контроль – це складова

частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, а також полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [9, с. 223-224].

З огляду на вищеведене, вважаємо, що визначення терміну «контроль» слід розглядати у вузькому та широкому розумінні. Зокрема, у вузькому – це діяльність, що спрямована на перевірку дотримання вимог законодавства, правил, стандартів та норм. У широкому – це функція управління, яка являє собою постійний моніторинг стану виконання завдань, визначених Конституцією та законами України, підзаконними актами, а також виявлення причин та умов, що сприяють порушенню законності та дисципліни у підконтрольних органах та надання практичної допомоги для їх усунення.

Контроль як функція та завершальна стадія управління, у більшій мірі, пов'язаний із постійною перевіркою стану виконання та результатів будь-якої діяльності, з метою своєчасного усунення недоліків і підвищення ефективності діяльності конкретного органу чи підрозділу.

У науковій літературі ми часто зустрічаємо випадки, коли розмежовують поняття «контроль» і «контрольна діяльність». Як зазначає Ю. В. Гаруст, розрізнення цих понять є недоцільним, так-як суперечить змісту визначення окреслених категорій. Науковець вважає, що до обох цих категорій ставляться однакові вимоги. Зокрема, а) підзаконність, тобто контроль має здійснюватися у межах суб'єктів і об'єктів управління та конкретних законних і підзаконних приписів; б) регулятивність, зокрема повинен мати постійний характер здійснення; в) своєчасність, адже має здійснюватися вчасно, що водночас підвищує ефективність його реалізації; г) відкритість, тобто його результати повинні бути доступними, для всіх хто хоче з ними ознайомитись; д) всебічність, загалом повинен охоплювати всі напрямки діяльності конкретного органу та підрозділу; е) об'єктивність, зокрема повинен втілювати однорідні методи та способи перевірки для всіх підконтрольних суб'єктів [10, с. 12-13].

Проте, з даною точкою зору ми у повній мірі погодитись не можемо. Вважаємо, що контроль втілює дещо статистичне значення, тоді як контрольна діяльність більше асоціюється зі динамічним процесом. На нашу думку, контроль є ефективним способом забезпечення реального виконання управлінських рішень, а контроль діяльність – це комплекс організаційних заходів суб'єкта управління щодо визначення об'єктів і предметів контролю, термінів його проведення, а також методів і форм реалізації.

У відповідності до вимог наказу МВС України від 22.01.2016 № 39 «Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві», підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування здійснюють контроль за виконанням органами поліції Конституції України та інших законів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів МВС, інших актів законодавства України [11].

Так до прикладу, у «Положенні про Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування ГУНП у Львівській області», затверджене наказом начальника ГУНП у Львівській області від 31.01.2022 № 3, однією із функцій управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування є перевірка стану дотримання виконавської дисципліни підконтроль-

ними суб'єктами, зокрема за виконанням органами та підрозділами поліції Конституції України та інших законів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів МВС, інших актів законодавства України [12, с. 4].

Контрольна діяльність підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю, з метою визначення їх відповідності тим правовим оціночним критеріям, які припускають застосування реальних одержаному результату заходів реагування у встановленому Законом порядку. У процесі реалізації контрольної діяльності підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування отримують інформацію щодо стану дотримання законодавства, забезпечення правопорядку, дисципліни та законності в органах та підрозділах.

У відповідності до вимог наказу МВС України від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України», контрольна діяльність включає в себе:

1) постійний моніторинг стану виконання завдань шляхом отримання від виконавців відповідної попередньої та підсумкової відповіді, а також контролю за дотриманням попередніх та кінцевих термінів, установлених для виконання документів;

2) перевірку досягнутих результатів та співставлення їх із результатом, які передбачено отримати під час виконання поставлених завдань;

3) виявлення причин та умов, що призвели до невиконання, неналежного та (або) невчасного виконання документів, за виконанням яких здійснюється контроль, їх усунення та своєчасне інформування керівництва;

4) проведення у разі потреби поглибленого вивчення і перевірки стану виконання документів із залученням відповідних органів і фахівців, заслуховування на нарадах відповідальних виконавців і їх керівників;

5) підготовку пропозицій керівництву органу та підрозділу щодо застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників, які порушують виконавську дисципліну;

6) надання практичної допомоги органам і підрозділам поліції та окремим працівникам в організації контролю [3].

Однак, на нашу думку, метою контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування повинно бути не тільки виявлення недоліків у діяльності підрозділів і органів поліції, а й своєчасне попередження і покращення у роботі підконтрольного суб'єкта, зміцнення дисципліни та законності.

Основними завданнями контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування слід вважати: забезпечення дотримання правопорядку, дисципліни та законності органів і підрозділів поліції; перевірка своєчасності та повної реалізації управлінських рішень; удосконалення виконавської дисципліни працівників органів поліції; удосконалення форм, методів і способів управлінської діяльності, а також впровадження зарубіжного досвіду в практичну діяльність; надання практичної та методичної допомоги підконтрольним суб'єктам.

Контроль підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування здійснюється у певних формах, які є зовнішнім виразом її внутрішнього змісту. У юридичній літературі виробився єдиний підхід, що виокремлює дві форми діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування - правову та неправову.

До правової форми слід віднести видання актів управління (нормативних й індивідуальних), укладення адміністративних договорів та здійснення інших юридично значущих дій, а до неправової - здійснення організаційних заходів і виконання матеріально-технічних операцій.

Особливості контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України, визначається її формами. По-перше, вони містять комплекс юридичних та організаційних дій, які безпосередньо пов'язані зі виконанням операцій із нормами права в ході контрольної діяльності. По-друге, контрольна діяльність виконується тільки компетентними органами, які наділені владними повноваженнями на проведення перевірки. По-третє, складається із стадій, під час кожної із них учасниками процесу здійснюються юридичні та організаційні дії, а також досягається результат, на основі якого здійснюється перехід до наступної стадії і, вкінці, відбувається завершальне вирішення конкретних заходів і ухвалення необхідних юридичних актів. По-четверте, контрольна діяльність підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування є формою діяльності, яка врегульована адміністративно-правовими нормами.

Із метою удосконалення контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, слід закріпити стадії контрольних заходів у наказі МВС України від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України». Вважаємо, що контрольну діяльність варто поділити на такі стадії:

1. Підготовка до проведення контрольних заходів, що складаються з конкретних етапів: вибору об'єкта контролю, визначення предмету контролю, а також здійснення засобів та способів здійснення контролю; визначення осіб, які будуть здійснювати контроль; оформлення програми здійснення контрольних заходів.

2. Реалізація контрольних заходів, що складаються зі певних етапів: збір й аналіз інформації; співставлення зібраної інформації з реальним станом справ на об'єктах, які перевіряються;

3. Узагальнення підсумків контрольних заходів, які містять такі етапи: оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів поліції; підготовка та ухвалення рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата; надання допомоги підконтрольним суб'єктам; подальший контроль щодо виконання рішень, які ухвалені за підсумками попереднього контролю.

Підсумовуючи вищевикладене, під стадіями контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, слід розуміти комплекс юридично-значущих та організаційних дій, що відрізняються певною завершеністю й колом суб'єктів, а також пов'язані спільною метою і спрямованістю заходів, необхідних для їх досягнення, а також специфікою строків їх здійснення.

Також, за допомогою функції контролю підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування здійснюється перевірка:

1) Офіційної статистики результатів службової діяльності органів і підрозділів поліції, а також заходів боротьби зі злочинністю та їх результативність, основні показники діяльності тощо.

2) Організаційно-розпорядчих документів, які створюються у процесі службової діяльності органів і підрозділів поліції, зокрема щодо питань запобігання і попередження, усунення чи нейтралізації основних причин і умов злочинності.

3) Різноманітних відомостей про стан правопорядку та заходів його зміцнення, що оприлюднюються у засобах масової інформації.

У контексті зазначеного доцільно відмітити, що основними видами контролю підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування є: за станом виконання та дотримання вимог Конституції та законів України, підзаконних актів; за станом оперативно-службової діяльності органів та підрозділів поліції; за станом повноти та достовірності введення у підрозділах ГУНП єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення або інші події.

Висновки. Таким чином, контроль як функцію підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування слід розглядати як врегульовану нормативно-правовими актами діяльність, що спрямована на перевірку функціонування органів і підрозділів поліції,

у відповідності до вимог законів, підзаконних актів і розпоряджень керівників, а також визначення необхідності застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень, надання практичної допомоги у поновленні правопорядку, законності та дисципліни. Контроль як одна із функцій цих підрозділів є ефективним способом забезпечення реального виконання управлінських рішень. Основне його призначення полягає не тільки у тому, щоб виявити недолки у процесі службової діяльності органів і підрозділів поліції, а у випадку необхідності – допомогти розробити та впровадити конкретні заходи щодо покращення результатів роботи, надати методичну допомогу у формуванні та ухваленні нових управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
2. Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021 «Про Національну стратегію у сфері прав людини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>.
3. Наказ МВС України від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16#Text>.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с.
5. Басова Ю. Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Х., 2006. 202 с.
6. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х. : Основа, 1996. 398 с.
7. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних із відповідальністю: автореферат ... спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право». Х. 2009. 211 с.
8. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. К. : Національна академія внутрішніх справ України. 1999. 702 с.
9. Битяк Ю. П. Адміністративне право України (Загальна частина). Х.: ООО «Одіссей», 1999. 224 с.
10. Гаруст Ю. В. Правове регулювання контрольної діяльності податкових органів України: автореферат ... спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право». Х. 2007. 19 с.
11. Наказ МВС України від 22.01.2016 № 39 «Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь, областях, м. Києві». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16#Text>.
12. Наказ начальника ГУНП у Львівській області від 31.01.2022 № 3 «Положення про Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування ГУНП у Львівській області». 12 с.