

УДК 351.741

О. Б. АНДРЕЄВА,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративного права
навчально-наукового інституту права, економіки та соціології
Харківського національного університету внутрішніх справ

НАПРЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ І ЗАКОННОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Визначено систему та особливості суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в ОВС. Запропоновано практично значущі критерії їх класифікації. Схарактеризовано основні напрями організації діяльності таких суб'єктів щодо забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ.

АНДРЕЕВА О. Б. НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ И ЗАКОННОСТИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
Определена система и особенности субъектов обеспечения дисциплины и законности в ОВД. Предложены практически значимые критерии их классификации. Охарактеризованы основные направления организации деятельности таких субъектов относительно обеспечения дисциплины и законности в органах внутренних дел.

ANDREYEVA O. DIRECTIONS OF ACTIVITY ORGANIZATION IN GUARANTEEING DISCIPLINE AND LEGALITY AT INTERNAL AFFAIRS AGENCIES
The system and peculiarities of subjects guaranteeing discipline and legality at internal affairs agencies are determined. Practically meaningful criteria of their classifications are offered. The basic directions of activity organization of such subjects in guaranteeing discipline and legality at internal affairs agencies are characterized.

Організація діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в органах внутрішніх справ (далі – ОВС) є важливим і водночас трудомістким процесом, у ході якого вирішується велика кількість питань. Зазначені питання становили предмет наукових досліджень В. П. Ворущило, Д. О. Кобзіна, Р. С. Мельника, О. П. Нагорного, О. В. Ряшко, О. Ю. Синявської, А. А. Стародубцева та багатьох інших учених. Але, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона досі залишається актуальною.

Забезпечення дисципліни та законності в ОВС вимагає ефективної організації діяльності відповідних підрозділів – суб'єктів забезпечення дисципліни та законності. У зв'язку з цим **метою** цієї статті є з'ясування сутності та основних напрямів організації діяльності таких суб'єктів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: уточнити сутність таких категорій, як «організація» та «організація діяльності», оскільки у науковій літературі відсутнє єдине їх розуміння; визначити систему та особливості суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в ОВС; запропонувати практично значущі критерії їх класифікації; схарактеризувати основні напрями організації діяльності щодо забезпечення дисципліни і законності в

органах внутрішніх справ.

Аналіз наукових джерел з досліджуваної тематики дає підстави виявити два протилежні підходи щодо розуміння категорії «організація», а саме як: відносно автономної групи людей, що орієнтована на досягнення визначеної, раніше зафіксованої мети, реалізація якої вимагає спільних і скоординованих дій [1, с. 47]; способу впорядкування і регулювання діяльності окремих індивідів та соціальних груп [2, с. 4–22].

У спеціалізованій літературі пропонують різні визначення поняття організації. Наприклад, Г. В. Атаманчук зазначає, що 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 [3, с. 28].

У теорії управління організація діяльності визначається як: один із принципів діяльності органів державної влади, функція та метод управління, форма (вид, напрямок) управлінської діяльності. Наприклад, В. Я. Малиновський наголошує на тому, що «основною метою організації як функції є забезпечення переходу від стратегії до структури організації».

Організація як спеціальна функція державного управління – це процес побудови структури органу управління, що дає можливість службовцям ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації» [4, с. 192].

Вважаємо, що основне призначення будь-якої організації діяльності, зокрема й діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в ОВС, полягає в її забезпечувальному характері, тобто її основним завданням є забезпечення ефективної діяльності у двох напрямках: 1) охорона та захист органів внутрішніх справ та їх працівників від протиправних посягань та загроз; 2) забезпечення законності і дисципліни в діяльності органів (підрозділів, служб) внутрішніх справ та їх працівників.

У науковій літературі наголошується, що здійснення організаційних дій (заходів) є однією з форм управлінської діяльності, зокрема неправовою. Щодо цього зазначається, що організаційні дії зумовлюють необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і 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, особливостями керованих об'єктів, специфікою їх правового статусу [5, с. 325].

Суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в ОВС пропонуємо визначити як систему органів (служб, підрозділів, організацій) чи окремих осіб, які безпосередньо чи опосередковано здійснюють спостереження, перевірку та аналіз дотримання (виконання) працівниками ОВС вимог законодавчих та підзаконних актів під час їх службової діяльності, в передбачених випадках притягують винних до відповідальності.

Для одних суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в ОВС є головним завданням, для інших – опосередкованим. Одні з них уповноважені забезпечувати дисципліну та законність у всіх сферах та напрямках діяльності ОВС (керівники, начальники, інспекторські підрозділи), інші – лише в одній або декількох із них (комісії за станом обліково-реєстраційної дисципліни, контрольно-ревізійні підрозділи тощо). З одного боку, вони

наділені контрольними повноваженнями щодо перевірки стану дисципліни та законності в ОВС, з іншого – у разі виявлення факту порушення дисципліни та законності зобов'язані відповідним чином відреагувати (припинити порушення дисципліни та законності, притягнути винних до відповідальності або доповісти (повідомити) про такий факт відповідному органу чи особі, компетентним у цій справі).

Суб'єктів, які забезпечують дисципліну та законність в ОВС, пропонуємо класифікувати за метою їх утворення та діяльності. Відповідно до цього критерію їх можна об'єднати у дві групи: а) ті, які спеціально утворені для контролю за станом дисципліни та законності в ОВС (Департамент внутрішньої безпеки МВС України та його структурні підрозділи на місцях, інспекції по особовому складу органів внутрішніх справ, мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності ОВС, комісії за станом обліково-реєстраційної дисципліни в ОВС); б) ті, для яких забезпечення дисципліни та законності є одним із завдань (МВС та його територіальні органи управління на місцях, Департамент кадрового забезпечення та його структурні підрозділи на місцях, служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, контрольно-ревізійні підрозділи, штаби, чергові частини, громадські організації, керівники, начальники, наставники).

До **напрямів організації діяльності** щодо забезпечення дисципліни та законності в ОВС пропонуємо віднести такі: кадрове, інформаційне, документаційне та матеріально-фінансове забезпечення їх діяльності; планування їх службової діяльності; підготовка та проведення нарад та інших масових заходів за участю трудових колективів; надання методичної та практичної допомоги підпорядкованим підрозділам; визначення загальних засад та конкретних форм взаємодії та координації з іншими суб'єктами забезпечення законності та дисципліни в ОВС.

Так, надзвичайно важливим напрямом організації діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС є *кадрове забезпечення*, у зв'язку з чим необхідно погодитися з думкою В. М. Гаращука у тому, що висококваліфіковані кадри, 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]. Кадрове забезпечення є комплексним поняттям, оскільки стосується: підбору та відбору кандидатів на роботу (комплектування), призначення на посади, переміщення і просування по службі, професійної підготовки, оцінювання їх діяльності, виховання та психологічного забезпечення працівників цих підрозділів і їх соціально-правового захисту.

Найбільшим обсягом повноважень з питань кадрового забезпечення звичайно наділені їх керівники, які: організують відбір і розстановку кадрів, їх виховання та професійну підготовку, забезпечують дотримання особливим складом законності й службової дисципліни; проводять атестацію підлеглих, вносять пропозиції щодо присвоєння перших та чергових спеціальних звань особам рядового, молодшого, середнього та старшого начальницького складу, заохочують та накладають на них, у межах своєї компетенції, дисциплінарні стягнення; вносять пропозиції щодо встановлення, зміни посадових окладів у межах мінімальних та максимальних розмірів; надають дозвіл на відпустки підлеглим працівникам, направляють їх у відрядження; забезпечують умови для безпечного виконання підлеглими службових обов'язків.

Інформаційне забезпечення як один із напрямків організації діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС спрямоване на створення та вдосконалення інформаційних зв'язків шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань. Отримання інформації про порушення законності та дисципліни в ОВС є підставою проведення подальших гласних чи негласних пошукових заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних заходів. Указана 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 виникати внаслідок дії об'єктивних та суб'єктивних причин, факторів та обставин.

Важливе місце в організації діяльності повинно відводитись *документаційному забезпеченню*. Однак у положеннях про ОВС України ці питання майже не врегульовані. Документаційне забезпечення як один із напрямків організації діяльності полягає у створенні, фіксації та оформленні необхідних документів. Значення документаційного забезпечення

визначається рядом факторів і, насамперед, його універсальністю. Головна роль у документаційному забезпеченні діяльності належить керівникові, 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 виключатимуть розголошення державної та службової таємниці, що міститься в документах, їх втрату та псування.

Матеріально-фінансове забезпечення діяльності є об'єктивною передумовою повноцінного виконання їх працівниками професійних завдань та обов'язків щодо аналізу, перевірки (спостереження) та спрямування діяльності працівників ОВС відповідно до встановлених приписів (норм права, вимог, правил, стандартів тощо). Питання, які пов'язані з матеріально-фінансовим забезпеченням, як правило, вирішуються керівником в межах його компетенції та ресурсних можливостей.

Іншим важливим напрямком організації діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС є *планування*, яке забезпечує цілеспрямованість діяльності, сприяє ефективному використанню сил та засобів, дає змогу усунути негативний ефект невизначеності та змін, зосередити увагу на головному. Планування закладає основи майбутньої роботи з урахуванням різних факторів, які впливають на розвиток самої системи та на умови її діяльності. Зміст планування полягає у: визначенні основної мети та завдань та їх працівників; визначенні, з урахуванням доцільного використання сил та засобів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання мети та завдань їх діяльності; встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців. Сукупність указаних елементів, які становлять зміст плану, дозволяє розглядати його як складне управлінське рішення, що приймається на основі вибору головного напряму розвитку системи та визначення конкретних практичних дій, шляхів, способів та засобів виконання поставлених завдань та досягнення намічених цілей.

Важливе значення має і такий напрям організації роботи щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС, як *надання методичної та практичної допомоги підпорядкованим*

підрозділам, що, як правило, покладається на управлінські апарати. Надання методичної та практичної допомоги слід вважати пріоритетним засобом забезпечення ефективного та якісного виконання покладених на завдань, функцій та повноважень. Однією з найперспективніших форм методичної роботи, на нашу думку, є поширення позитивного досвіду роботи, який повинен поширюватися лише за результатами його вивчення на місцях та відповідного обговорення і схвалення відповідними науково-методичними радами. Сутність методичної та практичної допомоги полягає у наданні підпорядкованим підрозділам комплексу практично значущих науково-методичних рекомендацій, моделей, алгоритмів для їх використання, зокрема, при аналізі та оцінці стану законності та дисципліни в ОВС, кримінологічному прогнозуванні корупційних дій, плануванні, розстановці сил та засобів тощо.

Важливе місце серед напрямків організації діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС посідає підготовка та проведення нарад та інших масових заходів за участю їх трудового колективу. Під час таких заходів до працівників доводяться нові нормативні акти, завдання, які необхідно виконати у найближчий час, вони інформуються про інші важливі питання, які стосуються усіх працівників. Для уточнення предмета, форм та методів проведення конкретних гласних чи негласних пошукових заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних заходів можуть проводитися закриті наради, на які запрошуються лише їх виконавці.

До перспективних напрямів організації діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС ми також відносимо визна-

чення загальних засад та конкретних форм взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення законності та дисципліни в ОВС. До основних форм варто віднести: обмін інформацією; проведення спільних засідань, нарад, колегій з метою розгляду найбільш актуальних проблем забезпечення законності та дисципліни; підготовку та прийняття спільних управлінських рішень з указаних питань; розробку та реалізацію спільних планів, програм забезпечення законності та дисципліни в ОВС; створення спільних робочих груп для вивчення окремих проблем забезпечення законності та дисципліни в ОВС; спільну підготовку та подання до МВС України узагальненої інформації про стан законності та дисципліни в ОВС.

На відміну від взаємодії, **координація** передбачає обов'язкове створення координуючого органу з питань забезпечення законності та дисципліни в ОВС. Як взаємодія, так і координація з питань забезпечення законності та дисципліни в ОВС можуть бути зовнішніми (коли беруть участь суб'єкти й інших, крім ОВС, відомств) чи внутрішніми (відбувається лише між суб'єктами ОВС).

Вважаємо, що належна організація діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в ОВС має суттєве значення для налагодження їх ефективної роботи щодо виявлення фактичного стану справ у цій сфері, на підставі якого даються вказівки щодо покращення роботи, винна особа (особи) притягуються до відповідальності або, навпаки, позитивний досвід діяльності поширюється на інших суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в ОВС.

Література

1. Организация работы аппаратов службы охраны общественного порядка / [под ред. Г. А. Туманова]. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 163 с.
2. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України : навч.-метод. посіб. / [М. І. Ануфрієв, В. С. Венедиктов, О. В. Негодченко, В. О. Соболев, В. К. Шкарупа, В. І. Щербина]. – Д. : Наука і освіта, 2000. – 164 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

Надійшла до редколегії 01.12.2009