

внутр. справ, 2008. – 206 с. **3.** Музичук О. М. Процедури здійснення контролю за діяльністю міліції / О. М. Музичук // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (17–18 трав. 2008 р., м. Суми). – Ч. 1. – Суми : Видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1», 2008. – С. 307–317. **4.** Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. **5.** Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. **6.** 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. **7.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. **8.** Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. **9.** Андрійко О. Ф. Класифікація видів державного контролю // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – С. 351–355. **10.** Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. **11.** Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. **12.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **13.** Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с. **14.** Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. **15.** Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

*Надійшла до редколегії 27.02.2010*

УДК 351.743:35.072.6

**М. Д. Мартинов**

## **ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Подано характеристику змісту функції контролю, проаналізовано організацію системи її здійснення в територіальних органах внутрішніх справ України. Визначено місце контрольної функції в процесі управління, розглянуто її специфіку в оперативно-службовій діяльності ОВС.*

\*\*\*

*Представлена характеристика содержания функции контроля, проанализирована организация системы ее осуществления в территориальных органах внутренних дел Украины. Определено место контрольной функции в процессе управления, рассмотрена ее специфика в оперативно-служебной деятельности ОВД.*

\*\*\*

*Characteristic of control function content is presented. Organization of the system of its executing at the territorial internal affairs agencies of Ukraine is analyzed. The place of control function in the governance process is determined. Its specific in operative and service activity of internal affairs agencies is considered.*

Виникнення та розвиток контролю визначаються суспільним характером людської діяльності, об'єктивною необхідністю розподілу праці, у тому числі у сфері управління органами внутрішніх справ України (далі – ОВС України). Необхідність функції контролю випливає з її головного завдання – здійснення перевірки ефективності діяльності з урахуванням інтересів суспільства, а також кількісна і якісна оцінка та облік її результатів. Тому контроль займає важливе місце в процесі управління територіальними ОВС, а його здійснення є невід'ємною складовою організаційної діяльності керівників будь-якого рівня.

На сучасному етапі розвитку української держави в умовах динамічних політичних, економічних і соціальних змін, зростання рівня безробіття й кількості правопорушень ускладнилися завдання територіальних ОВС. У зв'язку із зазначеними чинниками виникла необхідність підвищення вимог до форм і методів боротьби зі злочинністю, забезпечення охорони громадського порядку та зміцнення законності в державі. Багатогранність завдань, поставлених перед органами правопорядку, вимагає високої дисципліни, організованості, точного й неухильного виконання чинного законодавства та відомчих нормативно-правових актів, що передбачає проведення контролюючих заходів з боку керівництва за діями підлеглих. Отже, питання дослідження контрольної функції в діяльності територіальних ОВС, а також вдосконалення методів її здійснення, окреслені в даній статті, є вкрай актуальними й своєчасними.

Метою статті є вивчення організації системи контролю та його ролі в оперативно-службовій діяльності ОВС України.

Значний внесок у розвиток наукової думки щодо здійснення функції контролю зробили такі вчені, як Г. Атаманчук, О. Бандурка, І. Бачило, М. Білуха, В. Бурцев, М. Борисенко, Б. Валуєв, Ю. Воропаєв, Н. Голощапов, Г. Зуйков, Є. Калюга, А. Макальська, Г. Одінцова, Ю. Пановкін, С. Петков, Л. Сотникова, В. Сущенко, Б. Усач, М. Чумаченко та ін., проте ряд аспектів у дослідженні даного напрямку потребують подальшого поглибленого вивчення. Вибір теми статті визначений тим, що коло теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з організацією здійснення контролю, є великим і недостатньо повно дослідженим. Особливо це відноситься до міськрайлінорганів, які є основною ланкою системи ОВС. Очевидно, що визначення структури системи контролю дозволить значною мірою

поліпшити діяльність не тільки територіальних органів, але й системи МВС України в цілому.

Аналіз наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних учених свідчить про те, що поняття «контроль» передбачає неоднозначне трактування: він розглядається як один із головних принципів управління, стадія процесу (циклу) управління і, нарешті, як функція управління. Це пояснюється тим, що кожний соціальний процес відрізняється певними характеристиками та вимагає управлінського впливу, який забезпечує досягнення визначеної мети. Для цього орган, що здійснює управлінський вплив, повинен знати про необхідність контролю та мати конкретні вихідні дані, які можуть бути корисними під час його проведення. Теорія управління відносить контроль, з одного боку, до його основних (загальних) функцій, носієм яких є керуюча система. У цій класифікації контроль розглядається у загальному плані, тобто як безпосередньо контроль і ті засоби, які він використовує для вирішення покладених завдань, наприклад облік і аналіз. З іншого боку, дана теорія відносить контроль до конкретних (специфічних) функцій управління, носіями яких є частини керуючої системи, тобто спеціальні органи та підрозділи апарату управління, повністю або частково спеціалізовані на здійсненні контролю [1, 2, 3].

Управління територіальними ОВС забезпечується виконанням низки функцій, які представляють собою конкретні напрямки діяльності з метою досягнення кінцевої мети, визначеної державою та суспільством. Ці напрямки, кожний з яких є окремим процесом, певною мірою визначають ефективність оперативно-службової діяльності структурних підрозділів. Тому вважаємо за доцільне дослідити контроль як провідну функцію управління, яка впливає з цілепокладання. Так, О. Бандурка визначає контроль як систему спостереження і перевірки в процесі будь-якої діяльності для виявлення відхилень від планів, що ускладнюють досягнення поставленої мети [4, с. 36]. На думку Г. Одінцової, контроль є однією з функцій державного управління, яка дозволяє виявляти помилки і недоліки в управлінській діяльності, шукати нові резерви та можливості [5, с. 455]. Отже, контроль – це управлінська функція, за допомогою якої виявляються і раціонально розподіляються сили та засоби територіальних ОВС України, а також забезпечується виявлення недоліків і причин, що їх породжують. Контрольна діяльність дає можливість визначати ділові якості особового складу, сприяє цілеспрямованій і злагодженій роботі всіх ланок системи управління. Як свідчить практика, забезпечення своєчасного і якісного виконання управлінських рішень, а також безперервне поліпшення показників оперативно-службової дія-

льності здійснюється в тих структурних підрозділах, де система контролю відпрацьована й постійно діє.

Контроль сприяє вдосконаленню організаційної діяльності територіальних ОВС, поліпшенню виконання функціональних обов'язків кожним співробітником, дозволяє встановлювати раціональну систему керівництва. Контрольна функція є діючим механізмом виконання рішень органів державної влади, а також наказів і розпоряджень безпосереднього керівництва територіального органу. Маючи всі ознаки функції управління, контроль є об'єктивно необхідною для ефективності функціонування структурних підрозділів діяльністю, яка має особливу спрямованість та відрізняється певною мірою самостійним характером й однорідністю змісту. Специфічна цілеспрямованість контролю, що здійснюється в територіальних ОВС, виражається в наступних діях:

- 1) установленні й констатації фактичного стану підконтрольних органів і підрозділів;
- 2) порівняльному аналізу фактичного стану справ із заданим режимом й оцінці характеру допущених відхилень;
- 3) розробці та реалізації заходів щодо поліпшення й корегування процесу управління.

У цілому ж контрольна функція допомагає керівникові забезпечити таку поведінку підлеглих, яка відповідала б вимогам нормативно-правових актів та інших управлінських рішень. Саме тому контроль за діяльністю особового складу є прерогативою керівника, який може здійснювати його або сам, або делегувати певні повноваження своїм заступникам. Отже, керівник територіального ОВС, а в окремих випадках спеціально створений ним контрольний апарат, є суб'єктом контролю, підлеглий йому орган – об'єктом, а конкретна діяльність галузевих, функціональних та інших служб або окремих співробітників – предметом контролю. При цьому специфіка здійснення контрольної функції в системі управління територіальними ОВС України полягає в наступному:

а) зміст контролю містить у собі збирання та оброблення інформації про функціонування певного напрямку діяльності, який перевіряється, а також безпосередній керуючий вплив для усунення виявлених недоліків;

б) обсяг, форми та методи контролю залежать від рівня структурного підрозділу і специфіки функцій, які він виконує;

в) контроль нерозривно пов'язаний з обліком результатів діяльності, який забезпечує його інформацією (кількісними показниками);

г) контроль не є первинною діяльністю, а має похідний, вторинний характер;

г) функція контролю знаходить зовнішній прояв у вигляді самостійної стадії процесу управління, яка впливає з прийняття управлінського рішення та організації його виконання.

Серед проблем підвищення ефективності здійснення контролю завжди виникали питання поліпшення організації даного напрямку діяльності. На думку автора, для їх вирішення контрольну функцію необхідно розглядати не взагалі, а відносно конкретної галузі управління, предметного змісту виконавчо-розпорядницької діяльності ОВС. Так, у системі МВС України одним з видів контролю є внутрішньовідомчий, в основі якого лежать відносини підпорядкування та субординації. Через це він характеризується здійсненням перевіркою діяльності щодо організаційно підлеглих об'єктів, а також наявністю у суб'єктів контролю владних повноважень, що передбачає наявність права давати обов'язкові для виконання вказівки (розпорядження) і вживати в необхідних випадках заходи примусового характеру. Зазначені повноваження реалізуються як Міністерством внутрішніх справ України, так і безпосереднім керівництвом ОВС.

Слід зазначити, що, подібно до самого процесу управління, контроль має свої рівні ієрархії: кожен керівник територіального органу повинен контролювати виконання своїми підлеглими його особистих розпоряджень та рішень вищестоящих суб'єктів управління та відданих особисто ним розпоряджень. Наприклад, начальник обласного управління внутрішніх справ контролює діяльність своїх заступників і керівників галузевих служб, які, у свою чергу, здійснюють контроль за діяльністю підпорядкованих їм начальників структурних підрозділів, кожні з яких контролюють роботу безпосередніх виконавців. При цьому керівник обласного рівня повинен зосереджувати увагу на вирішенні основних, стратегічних питань, особисто перевіряти точність і повноту виконання підлеглими особливо важливих і термінових заходів, надаючи їм всебічну допомогу. Контроль за вирішенням поточних питань доручається нижчестоящим начальникам структурних підрозділів. Отже, об'єктами контролю начальника обласного управління внутрішніх справ є підлеглі йому галузеві служби, підрозділи і окремі співробітники, що постійно діють при ньому.

З об'єктом контролю тісно пов'язаний предмет контролю, яким є різноманітна діяльність щодо реалізації управлінських рішень, прийнятих суб'єктами управління ОВС. Питання про визначення конкретного предмета контролю вирішується керівником будь-якого рівня, виходячи із завдань і функцій підконтрольних служб, підрозділів і виконавців. Як свідчить практика, у роботі ОВС є чимало серйозних недоліків, що викликають справедливі нарікання з боку громадян. Наприклад, окремі

співробітники допускають тяганину в проведенні слідчих дій, не завжди вчасно та належним чином реагують на заяви про злочини й інші повідомлення громадян, здійснюють інші порушення виконавчої дисципліни. Очевидно, що виконання вимог чинного законодавства України та відомчих нормативно-правових актів про вдосконалення роботи ОВС, а також усунення зазначених недоліків неможливо без створення чіткої системи контролю. Так, з метою дотримання обліково-реєстраційної дисципліни, забезпечення постійного, твердого контролю за розкриттям злочинів, їх розслідуванням, а також своєчасним реагуванням на заяви та звернення громадян, у Головному управлінні МВС України в Харківській області діє інспекція штабу. Начальником обласного управління затверджуються графіки перевірок міськрайлінорганів, відповідно до яких співробітники інспекції, а також інші відкомандировані фахівці (за необхідністю) виїжджають на місце. Крім того, усі напрямки оперативно-службової діяльності територіальних органів контролюються шляхом проведення регулярних комплексних перевірок. Результати вжитих заходів розглядаються на щотижневих оперативних нарадах, а також виїзних засіданнях керівництва обласного управління та підсумкових колегіях, які проводяться за участю представників органів державної влади і прокуратури. Якщо начальники структурних підрозділів не усувають недоліки, виявлені в процесі перевірок, до них застосовуються заходи дисциплінарного впливу. При цьому на оперативних нарадах і колегіях проводиться аналіз виявлених недоліків, а також об'єктивних і суб'єктивних причин, які до них призводять. Після зазначених дій приймаються відповідні колегіальні рішення, але у зв'язку з тим, що в ОВС основним принципом управління є єдиноначальність, кінцеві рішення приймає керівник Головного управління. Отже, наведений приклад свідчить про те, що контроль є неодмінною складовою частиною організаційної діяльності керівників ОВС. Завдяки організації системи заходів його здійснення виявляються результати впливу на об'єкт управління, а також допущені відхилення від вимог управлінських рішень. Слід відмітити, що функція внутрішньовідомчого контролю поглиблено інтегрована в інші функції управління, вона є важливим елементом кожної стадії управлінського процесу, який забезпечує інформаційну «прозорість» у частині його якості.

Таким чином, організація системи контролю в територіальних ОВС України представляє собою діяльність щодо нагляду та перевірки структурних підрозділів (об'єктів) на відповідність їх функціонування вимогам, висунутим керівником ОВС (суб'єктом). За допомогою контролю вияв-

ляються і раціонально розподіляються сили та засоби територіальних ОВС, забезпечується усунення недоліків з метою підвищення ефективності оперативно-службової діяльності з урахуванням інтересів суспільства.

**Список літератури:** 1. Петков С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ / С. В. Петков. – Сімф. : Таврія, 2004. – 564 с. 2. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : НАВСУ, 1999. – 352 с. 3. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Х. : НУВС, 2000. – 353 с. 4. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х. : НУВС, 2004. – 780 с. 5. Одінцова Г. С. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

*Надійшла до редколегії 24.04.2010*

УДК 342.71(477)

**В. В. Лазарєв**

### **Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, як різновид юридичного процесу**

*Досліджено питання визначення місця процедур з питань громадянства у теорії юридичного процесу. Звернуто увагу на поняття, види і ознаки юридичного процесу.*

\*\*\*

*Исследован вопрос относительно места процедур по вопросам гражданства в теории юридического процесса. Обращено внимание на понятие, виды и признаки юридического процесса.*

\*\*\*

*Problem concerning the place of procedures on citizenship problems in the theory of legal process is researched. Attention is paid to the notion, species and features of legal process.*

Із прийняттям Конституції 1996 р. в Україні було проголошено курс на побудову демократичної, соціальної, правової держави. За більш ніж десятирічний термін, що минув з цього часу, вдалося досягти певних успіхів у зазначеному напрямі. Але попри це багато конституційно-правових норм все ще залишаються декларативними, а закріплені в них положення, що стосуються як питань функціонування найважливіших конституційно-правових інститутів, так і реалізації основних прав і свобод особи, здійснюються з великими труднощами. Це зумовлено не лише складною політичною ситуацією в суспільстві, кризовими явищами в українській економіці, а й відсутністю в нормативному масиві конституційного права необхідних про-