

П. В. СИНИЦЬКИЙ

ВНУТРІШНЬОВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ТА ЙОГО ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ В КОНТРОЛЬНО- НАГЛЯДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДСО ПРИ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто питання, пов'язані з визначенням, сутністю та особливостями внутрішньовідомчого контролю ДСО при МВС України.

The questions connected to the contents and features of internal department control in supervision activity of the State Protection Service in structure of Ukraine Ministry of Internal Affairs are considered.

Перехід незалежної України до ринкової економіки з багатоманітністю форм власності і господарювання зумовив становлення та розвиток суспільних відносин, а саме надання охоронних послуг ДСО при МВС України, а це, в свою чергу, потребує належного, всебічного правового регулювання надання цих послуг необхідність дослідження внутрішньовідомчого контролю ДСО при МВС України, пов'язаних з їхнім здійсненням.

Розробці проблеми внутрішньовідомчого контролю в діяльності органів виконавчої влади приділялась увага такими вченими, предмет дослідження яких складали методологічні засади адміністративно-правового регулювання, становлення і розвиток правовідносин у сфері державного управління, державного контролю: В. Авер'яновим, О. Андрійко, О. Бандуркою, Ю. Битяком, В. Гаращуком, В. Горшеневим, О. Крупчаном, І. Шаховим, О. Кармолицьким та ін.

Разом з тим, у науці адміністративного права комплексний аналіз проблеми внутрішньовідомчого контролю в діяльності ДСО при МВС України залишився поза увагою науковців.

Таким чином, недостатність у розробках на теоретичному рівні, наявність правових прогалин, поставило необхідність проведення дослідження проблеми внутрішньовідомчого контролю в діяльності ДСО при МВС України.

Аналіз понятійного апарату є неодмінною умовою з'ясування й розкриття сутності досліджуваного явища, в даному випадку внутрішньовідомчого контролю. При цьому первинним є контроль взагалі як об'єктивно існуюче явище, а потім уже його відомча приналежність. Тому з'ясуємо, насамперед, змістове значення даного феномена.

Слово “контроль” – (від франц. controle) – інтерпретується як зустрічний, вторинний запис з метою перевірки першого [11, с. 250], і

багатьма дослідниками вживається в значенні “перевірка”, а також “спостереження, наглядання з метою перевірки”.

У науковій літературі аналізується кілька аспектів контролю як особливого виду діяльності, що входить до структури функції управління, здійснюваної з метою розвитку й удосконалювання організації. Одні автори визначають його як специфічний процес забезпечення нормального, тобто запланованого функціонування системи, на основі чого робиться висновок, що організація дійсно досягає своїх цілей, вирішує виробничі завдання, що стоять перед нею [5; 6].

Інші вчені в контроль вкладають ширший зміст, представляючи його як безперервний процес зі встановлення: а) стандартів діяльності організації, що підлягають дотриманню, а значить, і контролю; б) виміру й аналізу її результатів, інформація про які отримана за допомогою контролю; в) системи дій, що забезпечують коригування виробничих процесів відповідно до зроблених висновків й прийнятих рішень [4, с. 196]. Але є й такі визначення контролю, що базуються на порівняльному аналізі відповідних виробничих процесів. Прихильники такого підходу думають, що контроль – це постійне порівняння того, що є, з тим, що повинно бути [9, с. 158].

Стосовно тематики статті більш прийнятна позиція тих учених, що розглядають контроль як управлінську діяльність. Її завданням є, з одного боку, кількісна і якісна оцінка функціонуючої системи, а з іншого – облік результатів роботи даної організації [13, с. 233]. Тут як форма контрольної діяльності виступає оцінка функціонування організації за кількістю та якістю роботи, а також облік отриманих як проміжних, так і кінцевих результатів.

Слід, однак, зазначити, що такий підхід стає проблематичним при визначенні рівня керованості системи, побудованої на правових нормах, які, врешті-решт, і повинні бути реалізовані з метою одержання цілком визначеного правового результату. Причому оцінка якості функціонування організації зводиться в ній до визначення відповідності (чи невідповідності) вчинених дій і досягнутого результату нормативному припису, тобто тому правовому образу, що, зрештою, і повинен бути досягнутий і на досягнення якого зорієнтовано організацію [3, с. 13; 7, с. 176; 12, с. 247].

Усе це й дозволяє нам зупинити свій вибір на концепції, згідно з якою контроль – це основний елемент у структурі функції управління, що встановлює ступінь відповідності фактичного стану системи прийнятним рішенням і виявляє відхилення, а також причини їх виникнення з метою наступного їх усунення й досягнення запланованого результату [8, с. 206–207]. У процесі управління контроль виступає як елемент зворотного зв'язку з прийнятими до виконання рішеннями, оскільки за даними контролю здійснюється коригування раніше прийнятих рішень і планів,

робиться оцінка відповідності вжитих дій нормам, що вказують шляхи й способи досягнення соціально-корисного результату.

Цільова спрямованість контролю, на думку В. Афанасьєва, складається у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт допущених відхилень від установлених вимог, прийнятих принципів організації, урегулюванні причин цих відхилень, а також визначенні шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [2, с. 123].

Крім чіткого визначення показників отриманого результату, при контролі дуже важливо дати оцінку аналізованим процесам і зробити відповідні висновки. При цьому показники оцінки повинні використовуватися для визначення фактичного положення справ і досягнення запланованих результатів. Істотним моментом при цьому є можливість чіткої оцінки напрямку розвитку порівняно з вихідним рівнем і задовільності нинішнього рівня під кутом зору майбутнього функціонування організації.

Беручи до уваги викладене, можна стверджувати, що внутрішньовідомчий контроль ДСО при МВС України дозволяє дати всебічну та глибоку оцінку стану службової діяльності підпорядкованих підрозділів в цілому, її служб, ділових якостей окремих керівників та співробітників.

Практикою управлінської діяльності міліції напрацьовано різні форми внутрішнього контролю, які застосовуються окремо або в сукупності з іншими. Такі форми визначаються та застосовуються з урахуванням особливостей об'єкта контролю.

Універсальною формою внутрішнього контролю є контроль керівника. Керівник збирає необхідну інформацію, аналізує її, вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу. Він має право здійснювати попередній, поточний, наступний контроль діяльності підлеглих. Ним застосовуються різноманітні методи перевірки: вивчення звітів, особиста перевірка (спостереження, інспектування тощо). Завдяки цьому перевірка має всеохопний характер, поширюється на всі напрямки діяльності підлеглих у межах виконання останніми службових обов'язків, стає можливим негайно усунути виявлені недоліки.

Внутрішній контроль за законністю адміністративної діяльності міліції може здійснюватись у таких формах: перевірки, заслуховування звітів, проведення нарад, надання дозволів або згоди на вчинення певних дій.

Однією зі складних форм контролю є перевірки за такими формами:

- предметні або цільові (здійснюються контролерами-спеціалістами),
- вибіркові;
- планові: а) комплексні (один раз на п'ять років, а також після зміни начальника органу внутрішніх справ); б) контрольні (через 1 рік після

комплексної перевірки);

- позапланові;
- дистанційні або камеральні (отримання інформації щодо об'єкта перевірки забезпечується без відвідування та обстеження);
- інспекційні або виїзні (контроль об'єктів на місці розташування) [1, с. 162–163].

Прийнявши викладене за вихідне та враховуючи загальну класифікацію внутрішньовідомчого контролю в діяльності міліції, розглянемо відомчий контроль за діяльністю структурних підрозділів ДСО при МВС України.

Правовою регламентацією проведення внутрішньовідомчого контролю ДСО при МВС України є нормативні акти як законодавчого так підзаконного характеру, а саме: Закон України “Про міліцію”, Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 “Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності”, Наказ МВС України від 25 жовтня 2003 р. № 1433 “Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України”, Наказ МВС України від 13 жовтня 2005 р. № 878 “Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України” та ін.

Контроль за несенням служби нарядами міліції охорони ДСО при МВС України є дієвим засобом зміцнення дисципліни та надання їм практичної допомоги.

Контроль здійснюється шляхом проведення гласних і негласних перевірок несення служби нарядами міліції охорони [10]. Перевірки проводяться згідно з графіком (графіки негласних перевірок складаються окремо).

Фізичні перевірки плануються (проводяться) у кількості, що забезпечує на професійному рівні виконання нарядами міліції охорони ДСО при МВС України службових завдань з надання послуг охорони, але не менше одного разу на зміну. Перевірки несення служби мають бути раптовими, дієвими, без сталого порядку (послідовності) їх проведення.

Поряд з фізичними перевірками несення служби нарядами проводиться контроль з використанням телефонного та радіозв'язку, технічних засобів, контрольних приладів і систем визначення місцезнаходження нарядів міліції, напрямку їхнього руху тощо.

Про час та результати здійснених перевірок працівник міліції охорони ДСО при МВС України невідкладно інформує чергового підрозділу охорони.

Контроль за несенням служби нарядами міліції охорони ДСО при МВС України здійснюють такі підрозділи:

- керівний склад ДДСО при МВС України, УДСО (ВДСО);
- начальницький (керівний) склад районних (міжрайонних) відділів

(відділень), відповідальні чергові ДСО при МВС України;

– працівники ДДСО при МВС України, УДСО (ВДСО), у т.ч. особи цивільного складу цих підрозділів, які мають право на перевірку несення служби нарядами охорони (за напрямками), за наявності службових посвідчень та приписів на право перевірки несення служби нарядами міліції ДСО при МВС України [10].

Право на перевірку нарядів міліції за посвідченнями мають Міністр внутрішніх справ України, його заступники, начальник ДДСО при МВС України та його заступники, начальники ГУМВС, УМВС, начальники УДСО (ВДСО), їхні заступники та відповідальні чергові підрозділів ДСО при МВС України.

На постах міліції охорони, де відсутні підрозділи ДСО при МВС України, для здійснення контролю за несенням служби за мотивованим поданням начальників обласних управлінь (відділів) ДСО при МВС України згідно з нормативними вимогами МВС України за окремими розпорядженнями залучаються працівники територіальних органів внутрішніх справ.

Особи, які перевіряють несення служби нарядами міліції охорони, зобов'язані знати оперативну ситуацію в районі, на об'єктах, що охороняються, об'єктивно оцінювати несення служби, навчати працівників міліції прийомам несення служби та надавати їм практичну допомогу.

У разі надходження під час перевірки сигналу про спрацювання засобів ОПС, вчинення правопорушень перевірка припиняється, а наряди направляються на відпрацювання вказаних сигналів. У разі виявлення недоліків особа, яка здійснює перевірку, припиняє її та вживає заходів для їх усунення.

У разі відсутності інформації від наряду міліції (фізична перевірка, радіотелефонний зв'язок, засоби технічного контролю тощо) більше двох годин вживаються заходи щодо встановлення місця його знаходження. Забороняється перевіряти несення служби шляхом спроб відібрати зброю та способами, що можуть призвести до нещасних випадків, здійснювати перевірку нарядів Служби інкасації, СПМО "Титан" під час завантаження (розвантаження), супроводження грошових коштів, цінних паперів, вантажів та нарядів, які забезпечують безпеку фізичних осіб.

При перевірках організації та несення служби нарядами міліції охорони ДСО при МВС України вивчаються такі дії:

- підстави здійснення охоронних заходів;
- використання сил та засобів підрозділу міліції охорони;
- підготовка, порядок допуску до служби особового складу, якість проведення їх інструктажів;
- управління нарядами, своєчасність доведення інформації про зміни в оперативній ситуації;
- порядок взаємодії з міськ-, райорганами внутрішніх справ;

- дотримання системи контролю та її ефективність;
- наявність наряду на маршруті (посту), його озброєння, наявність спецзасобів та засобів зв'язку. Забезпечення перепускного режиму та охорони об'єкта. Знання оперативної ситуації;
- зовнішній вигляд, форма одягу та наявність службових посвідчень;
- збереження службової документації, зброї, спеціальних засобів, засобів зв'язку, службового автотранспорту та іншого майна;
- якість виконання особовим складом службових завдань, знання функціональних обов'язків, нормативних актів, що регламентують охоронну діяльність, дотримання дисципліни, законності та культури в роботі;
- реагування нарядів міліції охорони на повідомлення громадян про порушення громадського порядку та злочини;
- реагування нарядів міліції охорони на сигнали “Тривога”;
- технічний стан службового автотранспорту, його укомплектованість і відповідність записів про його експлуатацію;
- робота засобів зв'язку, підтримання зв'язку з черговим підрозділу міліції охорони, ПЦС та періодичність ведення радіообміну;
- наявність і працездатність охоронно-пожежної сигналізації;
- наявність на посту (маршруті) атестата безпеки та відповідність умов несення служби вимогам безпеки;
- наявність та якість ведення документації на посту охорони [10].

Під час перевірки вивчається знання нарядами міліції охорони ДСО при МВС України: порядку несення служби, обов'язків з охорони об'єктів та запобігання правопорушенням і припинення їх у місцях несення служби; особливостей перепускного режиму на об'єкті (за наявності); оперативної ситуації в місті (районі) та місцях несення служби; особливостей об'єктів охорони, стан їх технічної укріпленості; особливостей служби зі службовим собакою; правил і порядку застосування зброї та спеціальних засобів; заходів безпеки при поводженні зі зброєю; вимог статутів, настанов, інших документів, що регламентують діяльність міліції охорони під час надання охоронних послуг; правил дорожнього руху (водіями) та найкоротших маршрутів до об'єктів (для Служби інкасації – маршрути руху до об'єктів, де виконуються договори з інкасації, дії інкасаторів при вчиненні ДТП); основних принципів дії приладів та датчиків, уміння визначати їхню працездатність, розподіл сигнальних ламп на об'єктах, що охороняються, місця розташування енерговодів, засобів пожежегасіння;

Крім гласних перевірок дієвим способом внутрішньовідомчого контролю ДСО при МВС України є проведення негласних перевірок несення служби нарядами міліції охорони.

Негласна перевірка – таємне спостереження за несенням служби працівниками міліції охорони на постах (маршрутах), де для цього є

можливості (визначається командиром підрозділу).

Негласні перевірки плануються кожного місяця, з них 50 % – у нічний час. Їхня кількість визначається керівником підрозділу ДСО при МВС України.

Негласна перевірка триває не менше години і завершується гласною.

Під час негласної перевірки перевіряється:

- наявність наряду міліції охорони на маршруті (посту), місці його постійної дислокації (центрі зони) та порядок несення служби;
- дотримання графіка огляду об'єктів та Правил дорожнього руху;
- реагування на порушення громадського порядку;
- дотримання нарядом пильності, послідовність його дій та реагування. Виявлення сторонніх осіб та підозрілих (небезпечних) предметів;
- дотримання дисципліни, законності та культури в роботі;
- для негласного контролю можуть використовуватись прилади нічного бачення, відеокамери, біноклі, радіостанції тощо;
- у разі виявлення грубих порушень несення служби негласна перевірка припиняється та вживаються заходи до їх усунення [10].

Основним моментом при здійсненні внутрішньовідомчого контролю ДСО при МВС України є облік результатів контролю та форми його реалізації.

За результатами проведених перевірок несення служби особа, яка їх здійснила, вносить відповідний запис у службову (постову) книжку, бортовий журнал ГЗ ПЦС, журнал приймання (здавання) поста (маршруту) й перевірок несення служби з охорони.

Особа, яка здійснила негласну перевірку, доповідає її результати рапортом керівнику, який призначив перевірку, із зазначенням часу, місця та хронометражу дій (поведінки) нарядів під час перевірки.

Слід виділити такі форми реалізації результатів перевірок:

- заслуховування звітів начальників (командирів) та міліціонерів;
- видання наказів про усунення недоліків і покарання винних;
- розроблення заходів щодо вдосконалення служби;
- надання практичної допомоги в організації служби, перегляд порядку несення служби, дислокацій, графіків та маршрутів руху тощо;
- перегляд тактики несення служби [10].

Результати перевірок організації (несення) служби розглядаються командним складом підрозділів міліції охорони – щоденно з черговою зміною та щомісяця – на службових нарадах; керівництвом УДСО (ВДСО) – щоквартально.

Підведення підсумків несення служби нарядами міліції проводиться лише після її закінчення.

Оскільки контроль у розглянутій сфері діяльності здійснюється тим чи іншим керівником, треба зазначити, що вже одне це повинно

забезпечити: а) своєчасність його виконання; б) повноту, всебічність і ретельність проведення перевірки; в) підсумкову результативність; г) повноту, принциповість, своєчасність і ефективність реагування на виявленні порушення з метою їх усунення.

Отже, основне призначення внутрішньовідомчого контролю ДСО при МВС України полягає не лише в тому, щоб на основі вивчення стану діяльності підпорядкованих органів виявити недоліки в їхній роботі, але й знайти шляхи для їх усунення, при необхідності допомогти та розробити плани конкретних заходів щодо її покращення, надати методичну допомогу у виробленні та прийнятті управлінських рішень.

Література:

1. Адміністративна діяльність міліції : підруч. / за заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.
2. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Наука, 1968.
3. *Балашов А.* Особенности надзора за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности / А. Балашов // Соц. законность. – 1990. – № 7.
4. *Весник В. Р.* Основы менеджмента : учебник / В. Р. Весник. – М. : Институт права и экономики ; Изд-во “Триада – ЛТД”, 1995. – 384 с.
5. *Вихановский О. С.* Менеджмент : [учебник для вузов] / О. С. Вихановский, А. М. Наумов. – М. : Высш. школа, 1994. – 224 с.
6. *Глуценко В. В.* Менеджмент : системные основы. – 2-е изд., испр. допол. / В. В. Глуценко. – М. : ТОО НПИ “Крылья”, 1998. – 226 с.
7. *Гончаров В. В.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М. : МНИИПУ, 1998. – 210 с.
8. *Карданская Н. Л.* Принятие управленческого решения : [учебник для вузов] / Н. Л. Карданская. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 407 с.
9. Основы современного менеджмента : учеб.-метод. пособие : в 5 кн. Кн. 1. – Ужгород : ПИК ПАТЕНТ, 1997. – 189 с.
10. Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України : Наказ МВС України від 25 листопада 2003 р. № 1433 // Офіційний вісник України. – 2004 р. – № 22. – С. 128. – Ст. 1520.
11. Словарь иностранных слов / под ред. чл.-кор. АН СССР А. Г. Спиркина. – 11-е изд. – М. : Русский язык, 1984.
12. *Смирнов Э. А.* Основы теории организации : [учеб. пособие для вузов] / Э. А. Смирнов. – М. : Аудит ЮНИТИ, 1998. – 375 с.
13. *Уткин Э. А.* Курс менеджмента : [учебник для вузов]. – М. : Зеркало, 1996. – 448 с.

Надійшла до редколегії 15.01.2009 р.