

*Моргунов О. А.,
кандидат юридичних наук,
начальник кафедри спеціальної фізичної підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

З метою удосконалення контрольно-наглядової діяльності в органах внутрішніх справ уточнюється поняття та значення контролю та нагляду; контрольно-наглядова діяльність характеризується як функція державного управління; визначаються особливості притаманні контрольно-наглядовій діяльності в системі організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ; встановлюється об'єкт та предмет контрольно-наглядової діяльності в системі організаційно-штатної роботи ОВС, а також її стадії (етапи) та форми реалізації.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, органи внутрішніх справ, контроль, нагляд, функції державного управління, організаційно-штатна робота, об'єкт та предмет.

Питаннями вивчення основоположних засад контрольно-наглядової діяльності займалися такі відомі вчені як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.В. Копейчиков, О.М. Музичук, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та інші. Однак, у сучасній адміністративно-правовій науці питання контрольно-наглядових процедур у сфері організаційно-штатної роботи органів внутрішніх справ досліджені недостатньо, багато важливих питань залишилося поза увагою вчених.

Метою цієї статті є удосконалення контрольно-наглядової діяльності в органах внутрішніх справ у зв'язку з чим планується: уточнити поняття контролю та нагляду; охарактеризувати контрольно-наглядову діяльність як функцію управління; визначити особливості притаманні контрольно-наглядовій діяльності в системі організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ; встановити об'єкт та предмет контрольно-наглядової діяльності в системі організаційно-штатної роботи ОВС, а також її стадії (етапи) та форми реалізації.

У процесі управлінської діяльності контроль та нагляд є взаємопов'язаними явищами, які доповнюють один одного. На сьогоднішній день у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на поняття контролю та нагляду. Вчені трактують їх по-різному, надаючи перевагу тій чи іншій їх особливості.

Вчені сходяться на тому, що контроль є функцією управління. Також вони зазначають, що він полягає у співставленні стану функціонування об'єкта контролю та певних нормативів, що існують у тій чи іншій сфері. Крім того, науковці вказують на спрямованість контролюючої діяльності на встановлення невідповідностей управлінської діяльності нормативно закріпленим правилам у цій сфері. Специфічними рисами контролю є сфера, де він здійснюється, та об'єкт, щодо якого він реалізується.

Таким чином, під контролем у системі організаційно-штатної роботи необхідно розуміти функцію спеціально уповноважених суб'єктів, яка представляє собою перевірку відповідності стану реалізації організаційно-штатних заходів та дотримання штатної дисципліни вимогам чинного законодавства в досліджуваній сфері, визначення результатів такої роботи, виявлення недоліків та вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Вивчаючи особливості контролю в державному управлінні, О.М. Музичук визначив, що ними є наступні:

1. Є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

2. Здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками).

3. Передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

4. Поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об'єкти контролю в державному управлінні.

5. Регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість, є неправовою формою державного управління.

6. Здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка.

7. Присутній на всіх стадіях управлінського процесу.

8. Здійснюється повсякденно й безперервно.

9. Виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну; профілактичну; методичну; примусову.

10. Дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту, що, на нашу думку, повинно бути пріоритетним під час контрольної діяльності.

11. Є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію, тощо, які необхідно розглядати його окремими методами [1, с. 84–85].

Усі вказані особливості притаманні й контролю в системі організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ. Однак, крім визначених, даний вид контролюючої діяльності має ще й ряд специфічних ознак. Так, підрозділи організаційно-штатної роботи можуть бути як суб'єктами (коли вони перевіряють дотримання штатної дисципліни органами та підрозділами внутрішніх справ), так і об'єктами (коли перевіряється законність прийняття нормативно-правових актів з організаційно-штатних питань) контролю. Іншою специфічною ознакою є те, що така контролююча діяльність не виходить за межі органів внутрішніх справ. Даний вид контролю регламентується в більшій мірі підзаконними нормативно-правовими актами. Метою здійснення контролю в системі організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ є перевірка відповідності стану такої роботи визначеним чинним законодавством нормативам, встановлення недоліків у цій сфері та вжиття заходів щодо їх усунення.

Об'єктом контролю в системі організаційно-штатної роботи є:

1) стан дотримання вимог чинного законодавства, що регламентує організаційно-штатну роботу в органах внутрішніх справ;

2) відповідність діючих штатів примірним (типовим) структурам, примірним (типовим) штатам і штатним нормативам;

3) стан штатної дисципліни в органах та підрозділах внутрішніх справ.

У контролюючій діяльності прийнято виділяти ряд стадій (етапів), проходячи які, перевірка дозволяє дійти найбільш точних висновків. Такими стадіями, на думку вчених, є:

1) стадія констатації (тобто встановлення фактичного стану речей);

2) стадія аналізу (тобто порівняння фактичного стану із заданим режимом та оцінка характеру допущених відхилень);

3) стадія розробки заходів для поліпшення та проведення корекції процесу управління, прийняття заходів щодо їх реалізації [2, с. 27].

Даний поділ на стадії є не зовсім повним. Так, його можна доповнити стадіями прийняття управлінського рішення за результатами контролю та оскарження результатів контролю. Лише пройшовши всі ці стадії, контроль за організаційно-штатною роботою буде об'єктивним та дасть найкращі результати.

На сьогоднішній день у науці адміністративного права існує досить багато класифікацій видів контролю. Найбільш поширеним є поділ контролю на загальний та спеціальний. Перший з них полягає в тому, що ним охоплюються всі аспекти організаційно-штатної роботи певного підрозділу. Спеціальний контроль реалізується щодо окремих напрямків досліджуваної управлінської діяльності.

Погоджуючись з думкою багатьох вчених, в організаційно-штатній роботі доцільно виділити попередній, поточний та підсумковий контроль. Вони відрізняються між собою за періодом здійснення контролюючої діяльності по відношенню до певних організаційно-штатних заходів.

Попередній контроль реалізується в ході підготовки до прийняття управлінських рішень чи виконання організаційно-штатних заходів. Його метою є прогнозування результатів, що можна досягти внаслідок здійснення певних управлінських дій. Такий вид контролю дозволяє перевірити правильність і точність розрахунків, врахувати можливі ризики, розробити план дій на випадок відхилення від запланованих результатів, попередити такі відхилення або інші негативні явища. Прикладом такого контролю є перевірка доцільності внесення змін до штатного розкладу окремого підрозділу внутрішніх справ.

Поточна форма контролю є найбільш поширеною в діяльності організаційно-штатних підрозділів органів внутрішніх справ. Деякі вчені його ще називають повсякденним, вказуючи на частоту його проведення. Проте, необхідно відмітити, що він є й найбільш складним для реалізації. Така складність визначається, перш за все, багатоплановістю заходів повсякденної діяльності; по-друге, в багатьох випадках неможливістю проведення і закінчення в один день запланованих заходів; по-третє, мінливими факторами оперативної обстановки, що вимагає прийняття нових, раніше не запланованих і не передбачених рішень; по-четверте, якщо попередній і підсумковий контроль керівники спеціальних підрозділів здійснюють за допомогою аналітичних підрозділів, то повсякденний, як правило, здійснюється безпосередньо керівниками, що вимагає багато затрат робочого часу і вміння керівника оперативно дати оцінку отриманим результатам і відразу ж прийняти управлінське рішення [3, с. 196].

Розрізняють різні форми проведення поточного контролю за організаційно-штатною роботою: витребування та аналіз звітів з організаційно-штатних питань, заслуховування керівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ, проміжна перевірка виконання управлінських рішень, тощо. Даний вид контролю спрямований на те, щоб вчасно відреагувати на недоліки управлінської діяльності чи владних рішень, а також вжити негайних заходів щодо їх виправлення.

Необхідно відмітити велику кількість звітної інформації, що створюється в ході організаційно-штатної роботи. Вона стосується як даної управлінської діяльності взагалі, так і окремих її напрямків. На сьогоднішній день у Міністерстві внутрішніх справ, як і в усіх інших органах державної влади, відбувається процес уніфікації документообігу в напрямку зменшення звітної та плануючої документації. Саме тому й у сфері організаційно-штатної діяльності доцільно переглянути види звітних документів, що надаються керівникам різних рівнів, та вирішити питання щодо доцільності їх виконання.

Підсумковий контроль проводиться за результатами здійснення певних організаційно-штатних заходів чи видання певних нормативних документів. Він дає найбільш повне та об'єктивне уявлення про стан справ у досліджуваній сфері. В завдання

підсумкового контролю входить виявлення позитивних і негативних моментів, внесення пропозицій щодо усунення недоліків і удосконалювання планування, виявлення і виділення кращих працівників, виявлення тих, які не хочуть чи не вміють працювати і не виконують свої функціональні обов'язки [3, с. 197].

Крім видів контролю, в науці адміністративного права прийнято виділяти ще і його форми, тобто зовнішнє вираження діяльності компетентних органів державної влади з вивчення стану організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ. Основною формою контролю в досліджуваній сфері є проведення перевірок. Такі перевірки зазвичай здійснюються підрозділами організаційно-штатної роботи відповідно до затверджених планів роботи. До їх проведення також можуть залучатися посадові особи фінансових, ревізійних, штабних та інших підрозділів.

Основною метою перевірок стану штатної дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ є контроль за дотриманням посадовими особами вимог чинного законодавства, що регулює організаційно-штатну роботу, виявлення фактів порушень вимог цих правових актів, надання методичної та практичної допомоги в усуненні виявлених недоліків та підвищенні рівня штатної дисципліни.

Перевірку організаційно-штатної роботи в тому чи іншому підрозділі внутрішніх справ можуть здійснювати всі вищеперераховані суб'єкти контролюючої діяльності. Вона може бути як плановою (проводиться відповідно до певного графіку), так і позаплановою (проводиться для вирішення певних питань, що виникли в повсякденній діяльності підрозділу).

Суб'єкт перевірки організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ при реалізації своїх повноважень зобов'язаний дослідити:

- дотримання вимог чинного законодавства України, наказів МВС, які регламентують організаційно-штатну роботу, та Інструкції з організаційно-штатної роботи в системі Міністерства внутрішніх справ України;
- відповідність діючих штатів примірним (типовим) структурам, примірним (типовим) штатам і штатним нормативам;
- правильність установа в штатах спеціальних і військових звань за посадами (категорій персоналу);
- відповідність уведеної в штати чисельності затвердженим в установленому порядку лімітам штатної чисельності;
- відповідність фактичної чисельності працівників, які утримуються в органі чи підрозділі, штатній чисельності;
- відповідність діючих штатів органів і підрозділів обсягу їх службової діяльності, що впливає з цілей і завдань цих органів і підрозділів;
- правильність використання працівників, які призначені на посади, відповідно до штату та функціональних обов'язків (посадових інструкцій) [4].

Таким чином, діяльність суб'єктів контролю за організаційно-штатною роботою в органах внутрішніх справ направлена на встановлення відповідності стану штатного забезпечення визначеним чинним законодавством нормативам, а також правильності розподілу штатної чисельності, повноважень та навантаження між працівниками окремого підрозділу. Відхилення від зазначених нормативів вважається порушенням штатної дисципліни. Зокрема, в організаційно-штатній роботі до дій, що відносяться до даної категорії, належать: затвердження штатів з порушенням примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів або штатних нормативів; створення, реорганізація, ліквідація органів і підрозділів, затвердження штатів і внесення змін до них посадовими особами, що не мають такого права; утримання працівників на посадах, не передбачених штатами, або понад чисельність, установлену штатом; використання працівників, які перебувають на штатних посадах, не за прямим призначенням; призначення працівників на посади за рахунок посад в інших органах і підрозділах; порушення встановленого порядку ведення

штатно-облікових документів; неправильне застосування показників навантажень на працівників, інших показників, які характеризують обсяг службової або виробничої діяльності органів і підрозділів, при встановленні спеціальних звань або посадових окладів; установа за штатними посадами спеціальних або військових звань (категорій персоналу) та посадових окладів, які не відповідають затвердженим МВС перелікам посад і схемам посадових окладів; тощо.

Перевірка стану організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ може бути як плановою, так і позаплановою. Рішення про проведення перевірки дотримання штатної дисципліни приймає керівник відповідного контролюючого суб'єкта. Про проведення перевірки видається наказ, в якому зазначаються об'єкт дослідження, строки проведення перевірки та посадова особа (особи), яка буде її проводити. Якщо для проведення перевірки створюється комісія, то серед її членів призначаються голова та його заступник.

При реалізації своїх контролюючих повноважень уповноважені посадові особи мають право: вимагати від керівників органу чи підрозділу нормативні, адміністративно-розпорядчі документи, розрахунок фонду оплати праці, платіжні відомості, таблиці обліку робочого часу, довідки та розрахунки, які характеризують обсяг роботи органу чи підрозділу в цілому і його структурних підрозділів, оперативну, статистичну та бухгалтерську звітність, дані про штатну та списочну чисельність і про витрати на її утримання; отримувати завірені копії документів, вилучати необхідні оригінали документів і залишати замість них завірені копії в разі виявлення фіктивних, підроблених, сфальсифікованих документів та інших зловживань; отримувати від працівників органів і підрозділів письмові пояснення; проводити зустрічні перевірки, звіряти в органі чи підрозділі, який перевіряється, наявні штати та інші документи з відповідними штатами і документами, що знаходяться в підрозділах вищого рівня [4].

За результатами перевірки складається довідка, в якій зазначаються стан штатної дисципліни в підрозділі, що перевірявся, виявлені недоліки та рекомендації щодо їх усунення. Вона підписується посадовою особою, яка її склала, а у випадку комісійної перевірки — всіма членами комісії. Керівник органу внутрішніх справ, де проводилася перевірка, ознайомлюється під підпис з довідкою про результати перевірки. У випадку незгоди зі змістом довідки начальник підрозділу може оскаржити її до вищого контролюючого суб'єкта. Недоліки, виявлені під час перевірки, мають бути усунені протягом місяця з дня закінчення перевірки, якщо перевіряючими не було встановлено іншого терміну.

Враховуючи те, що контроль та нагляд є пов'язаними між собою поняттями, досить часто науковці розглядають їх, не розділяючи, а вказуючи на контрольно-наглядову діяльність. Як уже зазначалося організаційно-штатні підрозділи можуть виступати як суб'єктами, так і об'єктами контрольно-наглядової діяльності. Особливості даної діяльності по відношенню до організаційно-штатних підрозділів полягають в наступному:

1) перевіряти дані органи можуть лише суб'єкти, що мають нормативно-закріплені повноваження на здійснення такої діяльності;

2) змістом такої діяльності є перевірка відповідності прийнятих нормативно-правових актів та управлінських рішень з питань штатного забезпечення, штатної та фінансової дисципліни визначеним законодавством вимогам;

3) виявлення недоліків в організаційно-штатній роботі в більшості випадків має наслідком анулювання нормативних актів чи припинення виконання протиправних дій;

4) в основному носить постійний характер.

Таким чином, особливості контрольно-наглядової діяльності, що реалізується організаційно-штатними підрозділами органів внутрішніх справ, полягають в тому, що вона:

1) здійснюється щодо всіх органів та підрозділів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ України;

2) полягає в перевірці відповідності нормативним вимогам стану штатного забезпечення та дисципліни, а також правильності розподілу штатної чисельності, повноважень та навантаження між працівниками окремого підрозділу;

3) не пов'язана з притягненням винних осіб до відповідальності, але є підставою для наступного застосування певних санкцій;

4) здійснюється у визначених законодавством межах та відповідно до закріплених процедур.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ має ряд ознак, які характеризують її як різновид управлінського процесу. Такими рисами є: державно-владний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий та профілактичний характер.

Державно-владний характер контрольно-наглядової діяльності проявляється в тому, що вона здійснюється від імені держави та відповідно до вимог чинного законодавства. Суб'єкти такої діяльності є представниками державної влади, мають право видавати приписи та розпорядження, обов'язкові для виконання підконтрольними особами.

Підзаконний характер контрольно-наглядової діяльності щодо організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ полягає в тому, що вона здійснюється на підставі та на виконання Конституції та законів України, а також у визначених у них межах.

Виконавчо-розпорядча ознака досліджуваної діяльності полягає в тому, що діяльність її суб'єктів направлена на виконання нормативних вимог чинного законодавства, які визначають зміст та порядок їх функціонування.

Профілактична направленість контрольно-наглядової діяльності проявляється в тому, що вона спрямована на забезпечення дотримання дисципліни та законності в органах внутрішніх справ, а також попередження вчинення будь-яких дій, що порушують законодавство у сфері організаційно-штатної роботи.

Література:

1. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.

2. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Баклан Олег Володимирович. – К., 2002. – 240 с.

3. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Грохольський Володимир Людвігович. – Х., 2004. – 416 с.

4. Алксійчук М.М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Алксійчук Микола Миколайович. – К., 2009. – 315 с.

Моргунов А.А. Контрольно-надзорные процедуры в сфере организационно-штатной работы органов внутренних дел Украины.

С целью усовершенствования контрольно-надзорной деятельности в органах внутренних дел уточняется понятие и значение контроля и надзора; контрольно-надзорная деятельность характеризуется как функция государственного управления; определяются особенности присущи контрольно-надзорной деятельности в системе организационно-штатной работы в органах внутренних дел; устанавливается объект и предмет контрольно-

надзорной деятельности в системе организационно-штатной работы ОВД, а также ее стадии (этапы) и формы реализации.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, органы внутренних дел, контроль, надзор, функции государственного управления, организационно-штатная работа, объект и предмет.

Morgounov O.A. Oversight procedures in the field of organizational work of Internal Affairs of Ukraine.

To improve the control and supervision of activities in the internal affairs clarifies the concept and importance of monitoring and supervision; control and supervision activities characterized as a function of public administration; defined features inherent control and surveillance activities in the system of organizational work in law enforcement agencies; set object and object control and supervision activities in the work of organizational the police and its stages (stages) and forms of implementation.

Key words: control and supervision activities, the police, control, supervision, functions of management, organizational and staffing operation, object and subject.