

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Васильєв Ігор Олександрович



УДК 342.95

**КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ШТАБІВ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

12.00.07 – адміністративне право та процес;
фінансове право; інформаційне право

А в т о р е ф е р а т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук

Мінка Тетяна Павлівна,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

докторант кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Петков Валерій Петрович,

Кіровоградський юридичний інститут

Харківського національного університету внутрішніх справ,

начальник;

кандидат юридичних наук

Василенко Ігор Костянтинович,

Донецький юридичний інститут

Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка,

начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності.

Захист відбудеться “___” _____ 2010 р. о ___ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розісланий “___” _____ 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

С.М. Школа

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Статус правової, демократичної, соціальної держави, закріплений Конституцією України, вимагає неухильного забезпечення органами внутрішніх справ прав і свобод людини, зміцнення законності та дисципліни. Вирішення цього завдання значною мірою залежить від налагодження дієвої системи контролю. За допомогою контролю здійснюється збір та аналіз інформації про стан виконання підконтрольними суб'єктами положень законів і підзаконних правових актів, забезпечується якість виконання управлінських рішень, виявляються причин та умови, що сприяють порушенню вимог правових норм, надається практична допомога для їх усунення.

Як зазначено в Указі Президента України № 870 від 27.10.2009 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.09.2009р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції», слабкість внутрішньовідомчого контролю набула значного поширення, що впливає на стан протидії злочинам та правопорушенням, реальний рівень злочинності в Україні значно перевищує офіційні показники, що не дає змоги адекватно протидіяти їм. Існуюча в Україні система реєстрації злочинів спотворює дійсну картину стану злочинності, підриває довіру громадян до держави. Усе це призводить до порушення конституційних прав людини і свідчить про неспроможність держави забезпечити їх належний захист. Тому від удосконалення внутрішньовідомчого контролю значною мірою залежить зміцнення законності та правопорядку, результативність та ефективність діяльності органів внутрішніх справ.

Важливою ланкою в системі контролю органів внутрішніх справ є штаби. Вони виконують завдання щодо здійснення контролю за станом оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, криміногенної ситуації в регіонах, виконання законів та підзаконних правових актів, дотримання встановленого порядку прийняття, реєстрації, обліку та розгляду в органах внутрішніх справ заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини та пригоди, законності застосування законодавства про адміністративну відповідальність.

Разом з тим ефективність контрольної діяльності, що здійснюється штабами органів внутрішніх справ, залишається низькою. Значне коло практичних питань у цій сфері або не мають достатнього наукового супроводження, або потребують теоретичного оновлення та вдосконалення правового регулювання, у тому числі щодо форм та методів такої діяльності, а також процедур її здійснення.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали праці таких провідних учених у галузі державного управління та адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістової, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.К. Василенка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, О.В. Негодченка, М.М. Тищенко, В.П. Петкова, О.П. Полінець, В.М. Плішкіна, Х.П. Ярмакі та інших науковців. У роботі використано здобутки вчених, які досліджували контрольну діяльність органів державної влади: Ю.Ю. Басової, С.Г. Брателя, В.А. Гуменюка, В.Ю. Кобринського, В.В. Новікова, В.В. Пахомова, Д.П. Цвігуна, В.С. Шестака, О.О. Яковенка та ін. Для формулювання теоретичних висновків було проаналізовано роботи вчених-адміністративістів за часів Радянського Союзу: О.П. Ключніченка, Ю.М. Козлова, Л.М. Колодкіна, О.П. Коренєва, М.І. Піскотіна, І.С. Самощенко, М.Ф. Селівона та інших, які вивчали загальні проблеми розвитку науки адміністративного права та окремі проблеми контролю й нагляду в державному управлінні.

Необхідність комплексного наукового дослідження контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ актуалізується у зв'язку з тим, що вона предметом цілеспрямованого наукового аналізу донині ще не була. В існуючих наукових працях вивченню були піддані окремі проблеми вдосконалення внутрішньовідомчого контролю в системі органів внутрішніх справ, а також організація діяльності окремих служб та підрозділів, що здійснюють контрольню-наглядову діяльність.

Таким чином, необхідність посилення захисту прав і свобод людини органами внутрішніх справ, зміцнення дисципліни та законності, підвищення якості виконання управлінських рішень, удосконалення з цією метою контрольної діяльності штабів обумовило вибір теми дисертації та її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана відповідно до указів Президента України № 276 від 28.03.2008р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю», № 870 від 27.10.2009р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.09.2009р., «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції», наказів МВС України № 86 від 25.02.2008р., «Про оголошення рішення розширеного засідання колегії МВС України», «Про пріоритетні напрямки наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004–2009 рр.» № 755 від 11.07.2004 р., п 3.45 Плану проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт

Дніпропетровського державного університету органів внутрішніх справ на 2010 р.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ 19.06.2008 р. (протокол № 6).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнення практики його реалізації визначити зміст, форми, методи та процедури контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ, розробити пропозиції та рекомендації щодо її удосконалення.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення завдань, спрямованих на:

- з'ясування змісту адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ;
- формулювання поняття та визначення особливостей контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ;
- визначення об'єкта та предмета контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ;
- виокремлення форм контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ;
- з'ясування особливостей методів контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ;
- характеристику стадій та етапів контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ;
- визначення компетенції штабів органів внутрішніх справ щодо здійснення контрольної діяльності;
- розроблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини, що складають зміст діяльності штабів органів внутрішніх справ.

Предмет дослідження - контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації обрано сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлено системним підходом, що надав можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. У роботі застосовано такі методи наукового пізнання: формально-логічний - при встановленні логіко-методологічних засад побудови понять «контрольна діяльність», «правовий статус» та ін. (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1); системно-структурний – при визначенні місця контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ серед інших видів контролю в органах внутрішніх справ та у сфері державного управління (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4); класифікації

та групування – при дослідженні форм, методів, визначення процедур контрольної діяльності штабів органів внутрішніх (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3); статистичний – при аналізі результатів діяльності штабів органів внутрішніх справ (розділ 2); документальний аналіз та математичне моделювання – при виробленні пропозицій для вдосконалення законодавства, що регулює контрольну діяльність штабів органів внутрішніх справ та визначає ефективність їх роботи (підрозділ 2.4).

Нормативною основою дисертації є Конституція України, законодавчі та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність штабів органів внутрішніх справ. Емпіричну базу дослідження складають статистичні й аналітичні матеріали діяльності органів внутрішніх справ, у тому числі контрольної діяльності Головного Штабу МВС України, штабів ГУМВС, УМВС за період 2004-2009 рр., а також результати анкетування працівників штабів (97 осіб) та інших служб і підрозділів (532 особи) органів внутрішніх справ.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим комплексним монографічним дослідженням, присвяченим контрольній діяльності штабів органів внутрішніх справ. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, зокрема:

вперше:

— сформульовано поняття контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ як врегульованого нормами адміністративного права спостереження за діяльністю служб та підрозділів органів внутрішніх справ, з метою перевірки її відповідності законам, підзаконним актам та рішенням керівників і встановлення необхідності застосування заходів для попередження та припинення правопорушень, надання допомоги в поновленні законності й дисципліни;

— запропоновано контрольну діяльність штабів та контрольну діяльність інших служб та підрозділів органів внутрішніх справ розмежовувати за формами, обсягом та періодичністю проведення;

— запропоновано реорганізувати Інспекторське управління Головного штабу МВС України в Генеральну інспекцію Головного штабу МВС України, визначено її структуру, що складається з інспекторського управління, управління контролю за діяльністю служб та підрозділів МВС України, регіональних управлінь при ГУМВС, УМВС, та сформульовано їхні завдання;

— обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про державний контроль в Україні», наказів МВС України «Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Головного штабу МВС України» та «Про затвердження Інструкції з оцінки результатів діяльності працівників,

служб та підрозділів органів внутрішніх справ»;

удосконалено:

– зміст понять «штаби органів внутрішніх справ», «функції штабів органів внутрішніх справ», «форми», «методи контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ»;

– зміст основних форм контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ: 1) інспектування; 2) перевірок;

– зміст процесуальних та організаційних дій окремих етапів стадії проведення контрольних заходів, зокрема відбору (призначення) осіб (особи), які здійснюватимуть контроль та складання програми контрольних заходів;

– положення Наказів МВС України «Про забезпечення контролю в системі МВС України», «Про затвердження Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ», «Про затвердження Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України», що регулюють проведення контрольних заходів штабами органів внутрішніх справ;

дістало подальшого розвитку:

– класифікація видів контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ. Контрольну діяльність пропонується класифікувати за такими критеріями: 1) за характером взаємовідносин, що складаються між підконтрольними органами та штабами органів внутрішніх справ; 2) за часом здійснення; 3) залежно від стадій розгляду контрольного питання; 4) за відкритістю; 5) щодо об'єкта перевірки; 6) за джерелами контролю; 7) за способом реалізації контрольних повноважень; 8) за кількісним складом суб'єктів контролю;

– теоретичні положення розмежування понять «контроль», «нагляд», «аудит», «моніторинг», «облік». Доведено, що за змістом «контроль» є ширшим поняттям, ніж поняття «нагляд», «аудит», «моніторинг» та «облік», які слід вважати його різновидами.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання у:

– науково-дослідній сфері – для подальшого вдосконалення теоретичних засад і практики контрольної діяльності органів внутрішніх справ;

– правотворчості – для вдосконалення правового регулювання контрольної діяльності органів державної влади (Лист Комітету Верховної Ради України від 24.12.2009 р. №04-19/14-3744);

– правозастосуванні – для покращання практичної діяльності органів внутрішніх справ (Акт впровадження МВС України від 23.12.2009 р. №1/10-3709);

– навчальному процесі – матеріали дисертації використовуються

при проведенні занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ (Акти впровадження від 27.11.2006 р. та 25.09.2009 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дослідження обговорювалися на засіданнях кафедр адміністративної діяльності ОВС й адміністративного права та адміністративного процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, а також оприлюднені на трьох науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми правоохоронної діяльності» (м. Дніпропетровськ, 2008 р.), «Актуальні проблеми протидії правопорушенням та злочинам у сфері громадської безпеки» (м. Дніпропетровськ, 2009 р.), «Актуальні проблеми охорони громадського порядку» (м. Дніпропетровськ, 2010 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено у п'яти наукових статтях, опублікованих у виданнях, визначених ВАК України як фахові з юридичних наук, та трьох тезах доповідей.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 253 сторінки, з яких 214 – основний текст, додатки – 17 сторінок, список використаних джерел охоплює 203 найменування і займає 22 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; зазначається на зв'язку роботи з науковими програмами, планами, темами; визначаються мета і завдання дослідження, його об'єкт та предмет, використані методи, нормативна та емпірична основи; формулюються основні теоретичні положення, що обумовлюють наукову новизну; визначається практичне значення одержаних результатів та їх апробація.

Розділ 1. «Теоретичні та правові основи контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1. «Адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ»* досліджено зміст адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ та визначено його структуру, яка складається цільового, організаційного та компетенційного елементів.

Виокремлено основні завдання штабів органів внутрішніх справ: 1) стеження за станом оперативної обстановки та організація реагування на її зміни; 2) здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-службової діяльності та планування роботи органів внутрішніх справ;

3) здійснення контрольних заходів; 4) координація діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ; 5) розробка та експертиза проектів нормативно-правових актів з питань правоохоронної діяльності; 6) надання організаційної, методичної та практичної допомоги органам внутрішніх справ

Сформульовано поняття функції штабів органів внутрішніх справ, під якими розуміються основні напрямки їх діяльності, які характеризуються цільовою спрямованістю на вирішення завдань, поставлених перед штабами органів внутрішніх справ. З'ясовано критерії класифікації функцій штабів органів внутрішніх справ та здійснено розподіл їх на: 1) основні, 2) спеціальні та 3) забезпечувальні.

Основні функції розкривають сутність управлінської діяльності штабів органів внутрішніх справ та їх призначення в системі органів внутрішніх справ, тобто це функції, для виконання яких, власне, штаби і створені. Виокремлено основні функції: 1) прогнозування; 2) обліку; 3) планування; 3) контрольна; 4) координаційна; 5) організаційна.

Виокремлено спеціальні функції штабів органів внутрішніх справ: 1) добір та розстановка кадрів; 2) прийняття управлінських рішень; 3) подолання кризових ситуацій, у тому числі й таких, що ускладнюють оперативну обстановку, та забезпечувальні функції: 1) фінансування; 2) матеріально-технічне постачання; 3) транспортне обслуговування.

Обґрунтовано доцільність реорганізації Інспекторського управління Головного штабу в Генеральну інспекцію Головного штабу МВС України, безпосередньо підпорядковану заступнику Міністра внутрішніх справ України - начальнику Головного штабу МВС України у складі трьох управлінь (інспекторське управління, управління контролю за діяльністю служб та підрозділів МВС України, регіональні управління). Розроблено структуру цієї інспекції та завдання кожного з управлінь.

У підрозділі 1.2. «Поняття контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ» сформульовано зміст поняття «контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ», розкрито його співвідношення з такими термінами, як «контроль», «нагляд», «аудит», «моніторинг», «облік».

Контрольна діяльність розглядається, по-перше, як специфічна правова форма управлінської діяльності органів внутрішніх справ, по-друге, як організаційно-юридичний засіб забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Вона спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування у встановленому порядку. Від контрольної діяльності інших служб та підрозділів органів внутрішніх справ вона відрізняється за формами, обсягом та періодичністю проведення.

У процесі здійснення контрольної діяльності штаби органів внутрішніх справ отримують інформацію про стан дисципліни та законності, оперативно-службової діяльності, виконання законів і правових актів службами та підрозділами органів внутрішніх справ, законність прийняття управлінських рішень відповідними посадовими особами. При цьому працівники штабів органів внутрішніх справ не притягають винних до юридичної відповідальності, а визначають необхідність застосування до них заходів впливу та можливість надання організаційної, методичної та практичної допомоги.

Доведено, що штаби органів внутрішніх справ є одним із основних суб'єктів контролю в органах внутрішніх справ. До завдань контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ віднесено: 1) забезпечення дотримання законності й дисципліни в діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ; 2) забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; 3) підвищення виконавської дисципліни працівниками органів внутрішніх справ; 4) підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм та методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, вивчення позитивного досвіду і його використання в практиці; 5) забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; 6) надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам для усунення виявлених в їх діяльності недоліків; 7) визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу.

У підрозділі 1.3. «Зміст контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ» визначено об'єкти та предмет контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ, здійснено класифікацію контрольної діяльності.

Зроблено висновок, що об'єктом контрольної діяльності не можуть бути працівники, служби та підрозділи органів внутрішніх справ. Ним є їх діяльність, пов'язана з виконанням конкретних завдань та функцій. Предмет контролю – більш вузька категорія, змістом якої є конкретні показники діяльності підконтрольних суб'єктів, або матеріальні носії, з якими перш за все пов'язана діяльність підконтрольних суб'єктів. Відображенням таких показників діяльності є окремі матеріальні носії, що містять інформацію відносно зазначених уявлень.

З метою комплексного, всебічного вивчення аналізованого явища досліджено критерії класифікації контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ, що дозволяє з'ясувати її зміст, визначити місце та значення в системі внутрішньовідомчого контролю. Контрольну діяльність штабів класифіковано за такими критеріями: 1) характером взаємовідносин, що

складаються між підконтрольними органами та штабами - внутрішня; 2) часом здійснення - постійна; 3) залежно від стадій розгляду контрольного питання може бути поточною і подальшою; 4) відкритістю - гласною; 5) щодо об'єкта перевірки: може бути як загальною (інспектування), так і спеціальною (цільові перевірки); 6) джерелами контролю: як документальною так і реальною (фактичною); 7) способом реалізації контрольних повноважень: як безпосередньою, так і опосередкованою; 8) кількісним складом суб'єктів контролю: здійснюється як одноосібно, так і колегіально.

Виокремлено такі напрямки контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ: 1) контроль за виконанням законів та правових актів; 2) контроль за станом оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ; 3) контроль за станом обліково-реєстраційної дисципліни; 4) контроль за станом оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення.

Запропоновано прийняти Закон України «Про державний контроль в Україні» з метою вдосконалення системи державного контролю в Україні та діяльності відповідних органів державної влади, які мають контрольні повноваження та його структуру.

У підрозділі 1.4. «Форми та методи контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ» досліджено зміст форм і методів контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ.

Сформульовано визначення форм контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ як зовнішнього виразу їх повноважень на здійснення контролюючих функцій щодо служб та підрозділів органів внутрішніх справ та виокремлено такі її форми, як: 1) інспектування; 2) перевірки. Виокремлено такі форми перевірок: 1) перевірки виконавців керівниками штабів органів внутрішніх справ; 2) огляди; 3) перевірки статистичної звітності; 4) контроль за документами. Зроблено висновок, що інспектування відрізняється від перевірок обсягом і термінами проведення.

За результатами опитування працівників органів внутрішніх справ 57,7 % респондентів висловилися за доцільність покращання правового регулювання організації проведення інспектування та перевірок в системі МВС України; 42,1% вказали на необхідність нормативного закріплення прав та обов'язків як осіб, що здійснюють контрольні заходи, так і суб'єктів, яких перевіряють; налагодження взаємодії з іншими службами та громадськістю – 18,4%.

На підставі аналізу перевірок законності оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, встановлено суттєві порушення положень КУпАП та Наказу МВС України № 185 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» від 22.02.2001 р. Так, за 2009 р. надійшло 19 тис. скарг громадян та протестів прокурорів на протоколи і постанови органів внутрішніх справ, що

складаються у справах про адміністративні правопорушення. За порушення вимог законодавства до дисциплінарної відповідальності притягнуто майже 2,5 тис. працівників міліції. Найбільше в Донецькій, Луганській, Тернопільській, Чернівецькій областях та Автономній Республіці Крим. Для покращення цієї діяльності працівників органів внутрішніх справ розроблено та впроваджено у практичну діяльність Методичні рекомендації «Застосування адміністративного законодавства органами та підрозділами внутрішніх справ».

Сформульовано визначення методів контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ як способів та прийомів, що використовуються посадовими особами штабів органів внутрішніх справ у встановлених законом межах при здійсненні контрольної діяльності. Встановлено, що контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ здійснюється з використанням загальнонаукових (соціологічних, логічних, математичних, моделювання тощо) та спеціально-наукових (аналізу статистичних даних результатів роботи, вивчення громадської думки, документальний, експертних оцінок тощо) методів.

Розділ 2. «Характеристика стадій контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ» містить чотири підрозділи.

У підрозділі 2.1. «Зміст стадій контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ» контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ розглядається як процес, що являє собою визначену послідовність стадій, які в сукупності утворюють замкнений цикл.

Під стадіями контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ запропоновано розуміти сукупність процесуальних та організаційних дій, що відрізняються певною логічною закінченістю й колом суб'єктів та пов'язані спільністю цілей і спрямованістю завдань, необхідних для їх досягнення, а також особливістю термінів здійснення процесуальних дій та складання процесуальних документів.

Доведено, що контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ складається з таких стадій: 1) підготовка проведення контрольних заходів, що містить такі етапи: вибір об'єкта контролю; визначення предмета контролю та засобів здійснення контролю; відбору (призначення) особи (осіб), які здійснюватимуть контроль; складання програми проведення контрольних заходів; 2) проведення контрольних заходів, що містить такі етапи: збирання та обробка інформації про предмет контролю; порівняння зібраної інформації з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється; 3) підведення підсумків контрольних заходів, що містить такі етапи: оцінка ефективності діяльності працівника, органу чи підрозділу; підготовка та прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб,

заінтересованих у результатах контролю).

Запропоновано доповнити Наказ МВС України «Про забезпечення контролю в системі МВС України» положенням про стадії проведення контрольних заходів.

У підрозділі 2.2. «Підготовка до проведення контрольних заходів» досліджено етапи підготовки до проведення інспектувань та перевірок. Встановлено, що етапи відбору (призначення) особи (осіб), які здійснюватимуть контроль та складання програми проведення контрольних заходів, потребують удосконалення правового регулювання.

За результатами опитування працівників органів внутрішніх справ встановлено, що 47,6% респондентів зазначили на відсутності поважливого ставлення перевіряючого до підконтрольних суб'єктів, вміння уважно вислухати; 24% - недостатність практичного досвіду роботи в органах внутрішніх справ для проведення перевірки; 18% - відсутність принципості та діловитості.

Сформульовано конкретні пропозиції до Наказів МВС України «Про забезпечення контролю в системі МВС України», «Про затвердження Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України», що встановлюють вимоги до осіб, які можуть здійснювати контрольну діяльність в органах внутрішніх справ.

Запропоновано на рівні штабів органів внутрішніх справ запровадити комплекс заходів, спрямованих на: 1) створення системи комплектування штатів інспекторських підрозділів кваліфікованими фахівцями; 2) запровадження системи постійної професійної підготовки та навчання персоналу; 3) створення умов, які б виключали перевантаження працівників інспекторських апаратів. Визначено, що основною вимогою до кандидата на обіймання посади в штабі органу внутрішніх справ повинен бути досвід роботи в органах внутрішніх справ та відповідний рівень кваліфікаційної та професійної підготовки.

Встановлено, що відсутність уніфікованої програми проведення інспектування, призводить до його хаотичного здійснення, внаслідок чого окремим керівникам комісії бракує часу на повне виконання контрольних заходів, що, у свою чергу, ставить під сумнів об'єктивність результатів інспектування. У зв'язку з цим запропоновано доповнити Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ» розділом 7.1. «Програма проведення інспектування».

У підрозділі 2.3. «Проведення контрольних заходів» досліджено етапи проведення контрольних заходів штабами органів внутрішніх справ.

На підставі аналізу проведених інспектувань та перевірок Головним штабом МВС України за період 2003-2009 рр. було виявлено такі недоліки їх

проведення: 1) відсутність єдиної методики здійснення інспектування та перевірок призводить до того, що перевіряючий суб'єкт, не володіє прийомами та способами її проведення, 2) порівняння зібраної інформації з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, ґрунтується на аналізі цифрових показників діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ без урахування громадської думки, відповідних чинників зовнішнього середовища (особливостей регіону, населення, структури виробництва тощо) та внутрішнього (стилю керівництва, рівня професіоналізму працівників, неукомплектованість посад тощо). Зроблено висновок, що існування цих недоліків відображається на стані об'єктивності та достовірності контрольних заходів;

Запропоновано напрямки покращення контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ щодо здійснення контрольних заходів: 1) підвищення професійної кваліфікації працівників, які виконують контрольні функції; 2) запровадження єдиної методики проведення інспектування та перевірок; 3) узагальнення і поширення інспекторськими апаратами передового досвіду, впровадження в практику досягнення науки і техніки; 4) запровадження нових критеріїв оцінки діяльності працівників, служб та підрозділів органів внутрішніх справ.

Доведено необхідність назву розділу 8 «Порядок проведення» Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ» викласти у новій редакції: Розділ 8 «Методика проведення інспектування». Також пропонується доповнити Наказ МВС України «Про забезпечення контролю в системі МВС України» розділом 5 «Методика проведення контрольних заходів».

У підрозділі 2.4. «Підведення підсумків за результатами контрольних заходів» зазначено, що мета цієї стадії полягає у формуванні остаточного висновку за результатами інспектування або перевірки. Встановлено, що проведення етапу оцінки ефективності діяльності працівника, органу або підрозділу внутрішніх справ потребує змін.

В органах внутрішніх справ оцінка результатів діяльності працівників, служб та підрозділів ґрунтується на порівнянні цифрових показників, без врахування громадської думки, відповідних чинників зовнішнього та внутрішнього середовища, у зв'язку з чим оцінки криміногенної ситуації мають необ'єктивний характер, тому довідкові й аналітичні матеріали, що надаються в підпорядковані органи та підрозділи внутрішніх справ з вищестоящих органів, не містять ґрунтовних пропозицій, спрямованих на стабілізацію криміногенної ситуації в регіоні та вдосконалення організації службової діяльності на місцях.

За результатами проведеного анкетування, 89 % працівників міліції

відповіли позитивно на питання про доцільність зміни системи внутрішньовідомчої звітності; 56 % наголосили на доцільності запровадження критерію врахування навантаження на працівника при здійсненні внутрішньовідомчої звітності; 38 % – на врахування громадської думки щодо діяльності служби чи підрозділу, а також конкретного працівника.

Зроблено висновок, що однією з причин такої ситуації є неефективність системи оцінки результатів діяльності органів внутрішніх справ. Запропоновано нову методика оцінки результатів діяльності конкретного працівника, служби та підрозділу, яка ґрунтується не на аналізі цифрових показників, а спрямована за допомогою коефіцієнту трудового внеску як кожного працівника окремо, так і служби чи підрозділу органів внутрішніх справ у цілому, встановити ефективність їх діяльності за звітний період (місяць, квартал та рік). Розрахунки коефіцієнту трудового внеску здійснюються у відсотках за формулою:

$$D = R / L \times 100\% \text{ де,}$$

- D - % трудового внеску працівника за період, що аналізується;
- R - кількісний показник зробленої роботи окремого працівника (органу, підрозділу) за період, що аналізується
- L - кількісний показник зробленої роботи всіма працівниками (органу, підрозділу) за період, що аналізується

Після того, як підраховано коефіцієнт трудового внеску окремого працівника, необхідно обчислити загальний коефіцієнт трудового внеску підрозділу чи органу внутрішніх справ за формулою:

$$D_z = W / S$$

$$W = D_{za} + D_{zb} + D_{zc} \dots \dots \dots + D_{zn} \text{ де,}$$

D_z - загальний % коефіцієнту трудового внеску;

W - сума % коефіцієнтів трудового внеску за всіма напрямками діяльності підрозділу чи органу внутрішніх справ;

S - кількість критеріїв оцінки результатів діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ.

Запропоновано типовий перелік критеріїв, за якими повинна здійснюватися оцінка результатів діяльності всіх служб та підрозділів ГУМВС, УМВС та міськрайорганів.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства і практики його застосування, а також теоретичного осмислення наукових праць у різних галузях права та вивчення позитивного досвіду з проблематики роботи, дисертантом запропоновано шляхи вирішення наукового завдання щодо вдосконалення контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ. Автором наведено теоретичні узагальнення, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Штаби органів внутрішніх справ – це система підрозділів апаратів управлінь МВС України у сфері організації роботи органів внутрішніх справ, координації та узгодження їхніх дій щодо захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

2. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ - це врегульоване нормами адміністративного права спостереження за діяльністю служб та підрозділів органів внутрішніх справ, з метою перевірки її відповідності законам, підзаконним актам та рішенням керівників і встановлення необхідності застосування заходів для попередження та припинення правопорушень, надання допомоги в поновленні законності й дисципліни.

3. До завдань контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ віднесено: 1) забезпечення дотримання законності й дисципліни в діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ; 2) забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; 3) підвищення виконавської дисципліни працівниками органів внутрішніх справ; 4) підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм і методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці, новітніх досягнень науки і техніки, виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; 5) забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; 6) надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених у їх діяльності недоліків; 7) визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу.

4. Об'єктом контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є: 1) стан додержання підконтрольними суб'єктами законності та дисципліни; 2) оперативно-службова діяльність служб та підрозділів органів внутрішніх

справ, що відображена у відповідних документах (звітах, матеріалах кримінальних, оперативно-розшукових та адміністративних справ, журналах та книгах реєстрацій тощо); 4) управлінські дії керівників; 4) суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення контрольної функції штабами органів внутрішніх справ.

5. Предметом контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є матеріальні носії про: 1) виконання працівниками законів та підзаконних правових актів; 2) виконання службових обов'язків; 3) дотримання працівниками прав, свобод і законних інтересів громадян під час здійснення правоохоронної та правозастосовчої діяльності; 4) законність, достовірність та повнота складання звітів, довідок, висновків, рішень та інших документів.

6. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ здійснюється у формі інспектування та перевірок.

7. Контрольна діяльність штабів здійснюється з використанням загальнонаукових (соціологічних, логічних, математичних, моделювання тощо) та спеціально-наукових (аналізу статистичних даних результатів роботи, вивчення громадської думки, документального, експертних оцінок тощо) методів.

8. Контрольна діяльність штабів здійснюється за такими напрямками: 1) контроль за виконанням законів та підзаконних правових актів; 2) контроль за станом оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ; 3) контроль за станом обліково-реєстраційної дисципліни; 4) контроль за станом оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення.

9. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ складається з таких стадій: 1) підготовка проведення контрольних заходів, що містить такі етапи: вибір об'єкта контролю; визначення предмета контролю та засобів здійснення контролю; відбору (призначення) особи (осіб), які здійснюватимуть контроль; складання програми проведення контрольних заходів; 2) проведення контрольних заходів, що містить такі етапи: збирання та обробка інформації про предмет контролю; порівняння зібраної інформації з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється; 3) підведення підсумків контрольних заходів, що містить такі етапи: оцінка ефективності діяльності працівника, органу чи підрозділу; підготовка та прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, заінтересованих у результатах контролю); надання допомоги працівнику, органу чи підрозділу, що перевірявся.

10. З метою покращення контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ запропоновано такі зміни й доповнення до законодавства:

10.1. Прийняти накази МВС України «Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Головного штабу МВС України» та «Про

затвердження Інструкції з оцінки результатів діяльності працівників, служб та підрозділів органів внутрішніх справ».

10.2. Доповнити наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ» розділом 7.1 «Програма проведення інспектування»,

10.3. Викласти назву розділу 8 «Порядок проведення» у новій редакції: Розділ 8 «Методика проведення інспектування».

10.4. Доповнити Наказ МВС України «Про забезпечення контролю в системі МВС України» розділом 5 «Методика проведення контрольних заходів».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Васильєв І. О. Якість підведення підсумків – основа поліпшення оперативно-службової діяльності / О. І. Васильєв // Бюлетень з обміну досвідом роботи : науково-практичне видання. — 2007. — № 168. — С. 84—90.

2. Васильєв І. О. Інформаційно-аналітична робота – основа управлінських рішень / О. І. Васильєв // Бюлетень з обміну досвідом роботи : науково-практичне видання. — 2008. — № 174. — С. 58—64.

3. Васильєв І. О. Актуальні проблеми удосконалення інспектування органів внутрішніх справ / О. І. Васильєв // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. праць. — 2008. — № 4. — С. 151—155.

4. Васильєв І. О. Інспекторські та контрольні перевірки – невід’ємні складові процесу управління / О. І. Васильєв // Бюлетень з обміну досвідом роботи : науково-практичне видання. — 2009. — № 177. — С. 84—95.

5. Васильєв І. О. Сучасні проблеми інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ / О. І. Васильєв // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: зб. наук. праць. — 2009. — № 3. — С. 31—35.

6. Васильєв І.О. Теоретичні основи співвідношення понять контролю та контрольної діяльності в державному управлінні /О.І. Васильєв // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф, 10 жовтня 2008 р. : тези доповід. – Дніпропетровськ, 2008. — С. 28–33.

7. Васильєв І. О. Інформаційно-аналітична робота органів внутрішніх справ як передумова ефективної протидії правопорушенням під час проведення «Євро-2012» / Васильєв О. І. // Актуальні проблеми протидії

правопорушенням та злочинам у сфері громадської безпеки : матер. Наук.-практ. конф, 23-24 жовтня 2009 р. : тези доповід. – Дніпропетровськ, 2010. – С. 61-62.

8. Васильєв І. О. Методика оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ / Васильєв О. І. // Актуальні проблеми охорони громадського порядку : матеріали Наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 16 лют. 2010 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 17-20.

АНОТАЦІЇ

Васильєв І.О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпропетровськ, 2010.

Дисертацію присвячено аналізу змісту та визначенню сутності контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ. З цією метою сформульовано відповідне поняття, наведено ознаки цієї діяльності, розглянуто адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ, визначено завдання, форми, методи та проаналізовано стадії проведення контрольних заходів, які об'єднано у такі групи: а) стадія підготовки до проведення контрольних заходів, б) стадія проведення контрольних заходів, в) стадія підведення підсумків за результатами контрольних заходів. Запропоновано методику, спрямовану за допомогою коефіцієнту трудового внеску як кожного працівника окремо, так і служби чи підрозділу органів внутрішніх справ у цілому встановити ефективність їх діяльності за звітний період (місяць, квартал та рік).

Сформульовано поняття контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ як врегульованого нормами адміністративного права спостереження за діяльністю служб та підрозділів органів внутрішніх справ, з метою перевірки її відповідності законам, підзаконним актам та рішенням керівників і встановлення необхідності застосування заходів для попередження та припинення правопорушень, надання допомоги в поновленні законності й дисципліни.

Ключові слова: штаби органів внутрішніх справ, контрольна діяльність, контроль, завдання, форми, методи, стадії.

Васильев И.О. Контрольная деятельность штабов органов внутренних дел. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Днепропетровск, 2010.

В диссертации исследована контрольная деятельность штабов органов внутренних дел. Обосновано положение о том, что контрольная деятельность штабов органов внутренних дел является одной из основных функций этих подразделений, дано определение исследуемой деятельности, а также определены её признаки.

Сформулировано понятие контрольной деятельности штабов органов внутренних дел как урегулированного нормами административного права наблюдения за деятельностью служб и подразделений органов внутренних дел, с целью проверки соответствия такой деятельности законам, подзаконным правовым актам и решениям руководителей, установления возможности применения мер по предупреждению и пресечению правонарушений, оказания помощи в восстановлении законности и дисциплины.

Рассмотрен административно-правовой статус штабов органов внутренних дел. Сформулировано понятие штабов органов внутренних дел как системы подразделений аппаратов управлений МВД Украины в сфере организации работы органов внутренних дел, координации и согласования их действий по защите прав и свобод человека, интересов общества и государства от противоправных посягательств, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Определены объект и предмет контрольной деятельности штабов органов внутренних дел. Основными объектами контрольной деятельности являются: 1) состояние законности и дисциплины среди подконтрольных субъектов; 2) оперативно-служебная деятельность органов внутренних дел, отраженная в соответствующих документах (отчетах, материалах уголовных, оперативно-розыскных и административных дел, журналах и книгах регистраций и т. д.); 4) управленческие действия руководителей; 4) общественные отношения, возникающие в процессе осуществления контрольной функции штабами органов внутренних дел.

Предметом контрольной деятельности штабов органов внутренних дел являются материальные носители: 1) об исполнении работниками законов и подзаконных правовых актов; 2) об исполнении служебных обязанностей; 3) о соблюдении прав, свобод и законных интересов граждан при осуществлении правоохранительной и правоприменительной деятельности; 4) о законности, достоверности и полноте составления отчетов, справок и

других документов.

Доказано, что контрольная деятельность штабов органов внутренних дел осуществляется в таких формах: 1) инспектирования; 2) проверки. Выделены методы контрольной деятельности штабов органов внутренних дел: общенаучные (социологические, логические, математические, моделирование и т. д.) и специально-научные (анализ статистических данных результатов работы, изучение общественного мнения, документальный, экспертные оценки и т. д.).

Доказано, что контрольная деятельность штабов органов внутренних дел состоит из таких стадий: 1) подготовка проведения контрольных мероприятий, которая включает такие этапы: выбор объекта контроля; определение предмета контроля (устанавливается, что следует проверить) и средств осуществления контроля; подбор (назначение) лица (лиц), которые будут осуществлять контроль; составление плана проведения контрольных мероприятий; 2) проведения контрольных мероприятий, которая включает в себя такие этапы: сбор и обработка информации, о предмете контроля; сравнение собранной информации с реальным состоянием дел на проверяемых объектах; 3) подведение итогов контрольных мероприятий, которая включает такие этапы: оценка эффективности деятельности работника, органа или подразделения; подготовка и принятие решений по итогам контроля; доведение его до адресата (а в необходимых случаях и к сведению общественности, правоохранительных органов, других лиц, заинтересованных в результатах контроля); предоставление помощи работнику, органу или подразделению, которые проверялись.

Ключевые слова: штабы органов внутренних дел, контрольная деятельность, контроль, задание, формы, методы, стадии.

Vasilyev I.O. Control activity of staff of internal affairs bodies. – Manuscript.

Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – The Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, Dnipropetrovs'k, 2010.

The Dissertation is devoted to the analysis of maintenance and determination of essence of control activity of staff of internal affairs organs bodies. The proper concept, resulted signs of this activity, considered status of staff of organs of internal affairs, set tasks, forms, is formulated for this purpose methods and the proper procedures are analysed. Attention procedures of control activity of staff of organs of internal affairs, which are grouped in such groups, is spared: and) procedures of preparation to conducting of control measures) procedures of conducting of control measures, in) procedures of working out the totals are as a

result of control measures. The offered method is directed for help the coefficient of labour deposit as every worker separately, so service or subsection of organs of internal affairs on the whole, to set efficiency of their activity after to current period (month quarter and year).

Certainly, that control activity of staff of organs of internal affairs - it the variety of government administrative activity, carried out the staff of organs of internal affairs within the limits of plenary powers, certain a current legislation is well-regulated the norms of administrative law y from after activity of services and subsections of organs of internal affairs and verification of its accordance laws, plans, norms, regulations, instructions, to the orders and others like that.

Key words: *staff of internal affairs bodies, control activity, control, task, forms, methods, procedures.*