

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.15>

ПРО СТАН ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Васюк Соломія Володимирівна,
аспірантки кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Львівський державний університет
внутрішніх справ, м. Львів, Україна)

Статтю присвячено стану планування діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. У статті досліджено зміст та виділено основні риси планування в органах та підрозділах Національної поліції України. Акцентована увага на ролі підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП у сфері організації роботи з планування діяльності в системі поліції, методичного забезпечення планування, контролю за станом виконання заходів, визначених загальними та спеціальними планами. Висвітлено основні недоліки в процесі планування діяльності органів та підрозділів поліції, а також шляхи їх вирішення.

Визначено, що планування діяльності підрозділів (органів) поліції як одна із функцій підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП – це докладний процес прийняття (ухвалення, затвердження) акту планування, який являє собою владне та управлінське рішення, виражене в особливій формі із формальними зовнішніми ознаками, та конкретним кінцевим результатом, що характерний для цієї стадії.

Також встановлено, що основними рисами планування в підрозділах (органах) поліції є такі: це стадія процесу публічного адміністрування; її структурні елементи виступають як логічно послідовні дії, що спрямовані на досягнення мети; визначення переліку завдань, спрямованих на реалізацію запланованих заходів, а також їх послідовності; встановлення виконавців (співвиконавців) запланованих заходів, а також конкретних термінів їх реалізації; розподіл фінансових, матеріально-технічних і кадрових ресурсів; формальне зовнішнє вираження управлінського рішення та конкретний кінцевий результат, що характерний для цієї стадії.

Зроблено висновки, що постійний моніторинг підрозділами організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП України стану виконання завдань шляхом отримання від виконавців відповідної попередньої та підсумкової інформації, дасть змогу в повній мірі реалізувати управлінське рішення.

Ключові слова: плани, планування, суб'єкт планування, виконавці (співвиконавці), підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, Національна поліція України.

**ON THE STATE OF PLANNING THE ACTIVITIES OF BODIES
AND DEPARTMENTS NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Vasyuk Solomiya Volodymyrivna,
Graduate Student at the
Department of Administrative Law
and Administrative Process
(Lviv State University of Internal Affairs,
Lviv, Ukraine)

The article is devoted to the state of planning the activities of bodies and units of the National Police of Ukraine. The article examines the content and highlights the main features of planning in the bodies and departments of the National Police of Ukraine. Emphasis is placed on the role of units of organizational and analytical support and operational response of the state of emergency in the field of organization of work on planning activities in the police system, methodological support of planning, control over the implementation of measures defined by general and special plans.

The main shortcomings in the process of planning the activities of police bodies and units, as well as ways to address them are highlighted. It is determined that the planning of police units (bodies) as one of the functions of organizational and analytical support and operational response of the NP is a detailed process of adoption (approval, approval) of the planning act, which is an authoritative and managerial decision, expressed in a special form with formal external signs, and the specific end result that is characteristic of this stage. It is also established that the main features of planning in police units (bodies) are as follows: this is the stage of the process of public administration; its structural elements act as logically consistent actions aimed at achieving the goal; determining the list of tasks aimed at implementing the planned activities, as well as their sequence; establishment of executors (co-executors) of the planned actions, and also concrete terms of their realization; distribution of financial, logistical and human resources; formal external expression of the managerial decision and the specific end result that is characteristic of this stage.

It is concluded that the constant monitoring of organizational and analytical support and operational response of the state of emergency of Ukraine by the state of performance of tasks by obtaining relevant preliminary and final information from the executors, will allow to fully implement management decisions. Key words: plans, planning, subject of planning, executors (co-executors), divisions of organizational-analytical support and operative response, National Police of Ukraine.

Key words: plans, planning, subject of planning, executors (co-executors), divisions of organizational-analytical support and operative response, National Police of Ukraine.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Як відомо, планування є основною складовою майже усіх управлінських процесів в діяльності Національної поліції України (далі – НП). Воно у повній мірі дозволяє розробити, ухвалити та виконати управлінські рішення у відповідності до нагальних потреб і викликів сучасності. Реалізація таких заходів в управлінській сфері отримало назву «планування діяльності».

Ефективність реалізації поставлених перед НП завдань залежить так само і від застосування управлінських прийомів, методів та засобів керівниками підрозділів (органів) поліції. Особливості планування в НП обумовлені специфічною сферою діяльності, впливом норм внутрішніх статутів, правил, інструкцій та інших нормативно-правових актів, а також трансформаційними процесами, що відбуваються

у повсякденному житті. Саме тому керівництвом МВС та НП ухвалено пріоритетні напрямки роботи НП на 2021 рік, що враховуватимуться при формуванні та затвердженні Плану основних заходів НП на 2021 рік [1].

Зокрема, серед них можна виділити: забезпечення публічної безпеки і правопорядку шляхом реалізації превентивних програм протидії злочинності, безпека на дорогах, максимальна допустимість поліцейських послуг у будь-якій точці держави, протидія кримінальним правопорушенням відповідає очікуванням громадян, цифровізація поліцейської діяльності забезпечує неупередженість прийняття управлінських та процесуальних рішень, підвищення спроможностей кадрового потенціалу поліції та рівня соціального захисту, забезпечення житлом поліцейських тощо.

Організація роботи з планування діяльності в системі поліції, методичного забезпечення планування, контролю за станом виконання заходів, визначених планами, покладається на підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП, а в разі їх відсутності – на визначених працівників [2].

Однак слід відмітити, що в останні роки процеси планування у поліцейській діяльності зазнають негативної трансформації. Адже вони характеризуються несистемністю, невідповідністю вимогам суспільства, відсутністю повної та якісної реалізації запланованих заходів виконавцями (співвиконавцями), у встановлені строки виконання індикаторів, а також неналежного контролю з боку підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Дослідження питань планування у процесі діяльності правоохоронних органів були присвячені праці Бакуменка В.Д., Гурової О.О., Новікова М.М., Плішкіна В.М., Приймаченка Д.В., Ортинського В.Л., Сокурєнка В.В. та ін. Разом з тим зміни до чинної нормативно-правової бази НП та пріоритетних напрямків роботи органів та підрозділів поліції, дають підстави для проведення подальших наукових пошуків в цій сфері.

Метою статті є аналіз організації роботи з планування діяльності в системі поліції, контролю за станом виконання запланованих заходів, а також формування власних пропозицій щодо покращення процесу планування діяльності органів та підрозділів поліції.

Викладення основного матеріалу. Формування понятійно-категоріального апарату планування діяльності органів (підрозділів) поліції формується на основі таких ключових термінів: план, планування, суб'єкт планування, виконавці (співвиконавці), контроль за виконанням плану тощо.

Загалом, слово «план» походить від латинського слова «planum», що у перекладі означає «площина, рівне місце». Спочатку цей термін використовувався на позначення креслення, що характеризує певну ділянку в масштабі площини. Потім його стали застосовувати для опису завдань, реалізація яких передбачає систему взаємозв'язаних дій, показників та розрахунків [3, с. 67].

Згідно «Інструкції з організації планування в системі Національної поліції України», затвердженої наказом НП від 24.12.2015 № 202, план – це заздалегідь накреслена програма заходів, що передбачає порядок, обсяг, термін їх здійснення та виконавців [2]. У загальному значенні це поняття вживається як кількісне відображення цілей та розробка шляхів їх досягнення.

Відомий американський вчений у сфері управління П. Друккер, підкреслив, що **результативність** є наслідком того, що "робляться потрібні та правильні речі". А ефективність – наслідок того, що "ці речі створюються правильно" [4]. Планування в цьому випадку виконує велику роль, вирішуючи питання про те, якими повинні

бути цілі організації, що повинна робити організація і як це робити. Саме за допомогою планування керівництво установи прагне встановити основні напрями для прийняття рішень, які забезпечать цей процес як єдине ціле [4].

Як правова категорія планування визначається у наукових працях із різноманітних позицій. Так, відповідно до чинних відомчих нормативних актів, а саме «Інструкції з організації планування в Міністерстві внутрішніх справ України», затвердженої наказом МВС від 14.11.2016 № 1208 [5] та «Інструкції з організації планування в системі Національної поліції України», затвердженої наказом НП від 24.12.2015 № 202 [2], планування – процес складання планів, що становить собою сукупність послідовних дій: збирання, систематизація та аналіз вихідної інформації (у тому числі пропозицій виконавців плану), підготовка проекту плану, його узгодження із відповідальними виконавцями і співвиконавцями, затвердження плану, доведення плану до виконавців і співвиконавців.

Зокрема, на думку В. Плішкіна, планування закладає основи майбутньої роботи з урахуванням різнорідних факторів, які впливають на розвиток самої системи та на умови її діяльності [6, с. 95]. Поділяємо, також позицію В. Сокурєнка, що планування являє собою обґрунтування напрямів і параметрів розвитку організації, способів досягнення цих параметрів з урахуванням внутрішніх можливостей їх взаємозв'язку із зовнішнім середовищем [7, с. 103].

Варто погодитись із думкою А. Гапоненка, що планування як окремий управлінський процес містить розробку системи заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей, та об'єднує в собі функції цілепокладання, прогнозування (включаючи аналіз), прийняття рішень. Воно складається з розробки й конкретизації заходів, визначення етапів, термінів, методів і способів здійснення керівних впливів суб'єкта на структуру, динаміку та кінематику об'єкта (системи) і необхідний для коригування природного руху (поведінки, діяльності) та надання об'єкту (системі) якостей або станів, необхідних для досягнення мети [8, с. 73].

На підставі окреслених позицій, вважаємо, що планування діяльності підрозділів (органів) поліції – це докладний опис мети, завдань і комплексу заходів щодо реалізації їх фундаментальних цілей. Сутність планування, як функції підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП, полягає в обґрунтуванні цілей та шляхів їх досягнення на основі виявлення комплексу завдань та робіт, а також чітке визначення ефективних методів, способів і ресурсів усіх видів, необхідних для виконання запланованих завдань, встановлення їх взаємозв'язку. Планування є ключовою ланкою та організаційним початком всього процесу реалізації завдань підрозділів (органів) поліції.

Зараз у процесі організаційно-штатних змін підрозділів (органів) поліції особливого значення набуває процес стратегічного планування. Погоджуємось із думкою вітчизняних вчених З.Є. Шершньової та С.В. Оборської, що планування являє собою систематизовані та формалізовані зусилля усієї організації, спрямовані на оформлення їх у вигляді стратегічних планових документів різного типу [9, с. 85]. Вважаємо, що мета стратегічного планування для підрозділів (органів) НП полягає, насамперед, у визначенні й аналізі суб'єктивних та об'єктивних проблем, з якими стикається система поліцейських органів та підрозділів, визначення шляхів їх вирішення та пріоритетних напрямків удосконалення.

У системі МВС процес стратегічного планування ми можемо чітко спостерігати на прикладі Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період 2020 року [10]. Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи

МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави.

В органах НП, як правило, стратегічне планування вбачається у Плані основних заходів Національної поліції України на 2021 рік [11]. Як зазначалось нами раніше, план основних заходів підрозділу (органу) поліції розробляється відповідно до пріоритетних напрямів роботи поліції. З метою реалізації завдань і функцій МВС та НП, їх подальшого розвитку, забезпечення належного спрямування і координації діяльності відповідних підрозділів (органів), план основних заходів повинен містити такі розділи: преамбула, організаційні заходи, практичні заходи, взаємодія з громадськістю, взаємодія з органами місцевого самоврядування, діяльність у сфері міжнародного співробітництва, робота з кадрового, фінансового, матеріально-технічного та ресурсного забезпечення [2].

Зокрема, у преамбулі має міститися аналіз криміногенної ситуації у регіоні, тенденції її розвитку, аналіз причин, що впливають на її показники, проблемні питання та шляхи їх вирішення, а також пріоритетні напрямки роботи та основні завдання на період, що планується. Основним являється те, що між пріоритетами діяльності, завданнями на наступний плановий період та аналізом тенденцій розвитку криміногенної ситуації в регіоні, причин, що впливають на її формування, повинен простежуватися причинно-наслідковий зв'язок.

Кожен розділ плану повинен містити завдання, що відповідають меті розділу. Завдання повинні характеризуватись глобальністю та пріоритетністю. Заплановані заходи мають розкривати зміст завдань, спрямовуватись на їх виконання, а також логічно із ними узгоджуватись.

У відповідності до «Інструкції з організації планування в системі Національної поліції України», затвердженої наказом НП від 24.12.2015 № 202, організація виконання планів та контроль за їх виконанням покладається на підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП [2]. Варто зазначити, що організація контролю за своєчасною реалізацією планів у системі поліції здійснюється відповідно до вимог нормативно-правових актів МВС та НП, зокрема у відповідності до «Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України», затвердженої наказом МВС від 13.06.2016 № 503 [12].

Основним недоліком в організації роботи з планування діяльності в системі поліції являється невідповідність завдань реальним потребам і вимогам суспільства. При формуванні та затвердженні плану основних заходів підрозділів (органів) поліції, підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування не дотримуються вимог п. 2.2. розділу III «Вимоги до планів» «Інструкції з організації планування в системі Національної поліції України», затвердженої наказом НП від 24.12.2015 № 202, так-як у більшості випадків, перелік заходів не є вичерпним та достатнім для повного виконання завдань. У планах містяться заходи, що дублюють вимоги законодавчих та інших нормативно-правових актів, які стосуються завдань і повноважень поліції, оскільки вони, по суті, не розкривають їх зміст, а являються поточною роботою підрозділів (органів) поліції.

Також, не визначається для кожного заходу конкретний індикатор (декілька індикаторів) виконання, який характеризує ступінь реалізації завдань. У такому випадку можуть використовуватися застарілі чи спотворені офіційні дані та інформація, що у свою чергу призводить до помилок у визначенні мети планування.

Слід також зазначити, що при формуванні підрозділами організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування конкретних заходів часто спостерігається не врахування оцінки умов та результатів діяльності, а також можливих змін

функціонування, у тому числі статистичних даних, що стосуються сфери діяльності поліції; оцінки оперативної обстановки з визначенням завдань на майбутній період; прогнозу умов та результатів функціонування; документів перевірок діяльності підрозділів (органів) поліції; аналізу окремих питань стану правопорядку та діяльності поліції, аналізу соціально-економічної ситуації в країні або в окремому регіоні; думки громадськості щодо діяльності поліції, криміногенної ситуації в країні або окремому регіоні, чинників, що впливають на її стан, а також повідомлення у засобах масової інформації із зазначених питань; наукових рекомендацій та узагальненого практичного досвіду, що є необхідними для правильної оцінки змін у стані злочинності, вибору ефективних форм і методів організації роботи органу (підрозділу) поліції тощо.

Вважаємо за доречним, запровадити в підрозділах (органах) поліції практику щодо формування окремих планів (залежно від напрямку роботи), для забезпечення деталізації виконання більш конкретних заходів. Тоді у процесі роботи розроблятимуться внутрішньоузгоджені документи, без протиріч між структурними елементами плану основних заходів підрозділу (органу) поліції. Це дасть можливість особовому складу поліції виконати заплановані завдання у повному обсязі, і тоді їх цілі будуть мати матеріальне вираження та можливість перевірки їх досягнення.

У відповідності до розділу VIII «Контроль за виконанням планів» «Інструкції з організації планування в системі Національної поліції України», затвердженої наказом НП від 24.12.2015 № 202, організація контролю за своєчасною реалізацією планів у системі поліції покладається на підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП, відповідного керівника органу (підрозділу) поліції і здійснюється відповідно до вимог нормативних актів апарату НПУ з організації контролю.

Виходячи із змісту «Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України», затвердженої наказом МВС від 13.06.2016 № 503 [12], контроль за виконанням документів у поліції, – це діяльність, спрямована на забезпечення належного та вчасного виконання документів, яка включає в себе: постійний моніторинг стану виконання завдань шляхом отримання від виконавців відповідної попередньої та підсумкової інформації, а також контролю за дотриманням попередніх та кінцевих термінів, установлених для виконання документів; перевірку досягнутих результатів та співставлення їх з результатами, які передбачено отримати під час виконання поставлених завдань.

Однак, варто зауважити, що висновки підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП за результатами перевірок (інспектувань) з питань планування повинні ґрунтуватися виключно на оцінці практичної реалізації завдань, з урахуванням бюджетного фінансування та програм міжнародної допомоги, а не на наявності відміток, правильності оформлення звітних документів та кількості винесених на розгляд нарад питань.

Висновки. Планування діяльності підрозділів (органів) поліції як одна із функцій підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП – це докладний процес прийняття (ухвалення, затвердження) акту планування, який являє собою владне та управлінське рішення, виражене в особливій формі із формальними зовнішніми ознаками, та конкретним кінцевим результатом, що характерний для цієї стадії.

Основними рисами планування в підрозділах (органах) поліції є такі: це стадія процесу публічного адміністрування; її структурні елементи виступають як логічно послідовні дії, що спрямовані на досягнення мети; визначення переліку завдань, спрямованих на реалізацію запланованих заходів, а також їх послідовності; встановлення

виконавців (співвиконавців) запланованих заходів, а також конкретних термінів їх реалізації; розподіл фінансових, матеріально-технічних і кадрових ресурсів; формальне зовнішнє вираження управлінського рішення та конкретний кінцевий результат, що характерний для цієї стадії.

Вважаємо, що завдання та заходи підрозділів (органів) поліції повинні плануватись суб'єктами планування виключно з урахуванням вимог і потреб суспільства, фінансових, технічних та людських ресурсів, результатів вивчення стану справ у цій сфері, а також на підставі наданої реалістичної оцінки часу для їх реалізації виконавцями (співвиконавцями).

Список використаних джерел:

1. Доручення НП України від 13.11.2020 № 14207/01/25-2020 «Про підготовку планів основних заходів головних управлінь Національної поліції на 2021 рік». URL: <http://www.npu.gov.ua/>.
2. Наказ Національної поліції України від 24.12.2015 № 202 «Про затвердження Інструкції з організації планування в системі Національної поліції України». URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>.
3. Основи управління в Національній поліції : навч. посіб. За ред. І. С. Кравченко. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. 212 с.
4. Друккер Петер. Як забезпечити успіх у бізнесі: новаторство і підприємництво. Пер. з англ. Київ: Україна, 1994. 352 с.
5. Наказ МВС України від 14.11.2016 № 1208 «Про затвердження Інструкції з організації планування в Міністерстві внутрішніх справ України». URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
7. Управління органами Національної поліції України : підручник. За заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.
8. Гапоненко А.Л. Теория управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт. 2015. 336 с.
9. Пасічник В. Г. Планування діяльності підприємства: Навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 255 с.
10. Розпорядження КМУ від 15.11.2017 № 1023 «Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text>.
11. План основних заходів Національної поліції України на 2021 рік. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/7253_NAKAZ_vid_16012021__33_Pro_zatverdzhennya_Planu_osnovnih_zahodiv_Ministerstva_vnutrishnih_sprav_Ukraini_na_2021_rik.htm.
12. Наказ МВС від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16#Text>.