

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

НАЗАР ЮРІЙ СТЕПАНОВИЧ

УДК 352.075:351.74:[342.922:347.132.144]

**ВЗАЄМОДІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ МІСЦЕВИМИ
ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОФІЛАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

Спеціальність 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

**дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

ЛЬВІВ - 2007

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права і адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Науковий керівник - доктор юридичних наук, професор **Остапенко Олексій Іванович**, Львівський державний університет внутрішніх справ, професор кафедри адміністративного права і адміністративного процесу

Офіційні опоненти:

- доктор юридичних наук, доцент **Кузьменко Оксана Володимирівна**, Київський національний університет внутрішніх справ, професор кафедри адміністративного права і процесу;

- кандидат юридичних наук **Люблін Віталій Давидович**, Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського Міжрегіональної академії управління персоналом, доцент кафедри правознавства

Провідна установа: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, кафедра адміністративного права (м. Дніпропетровськ)

Захист відбудеться 16 лютого 2007 р. о 10⁰⁰ год. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.725.02 Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: м. Львів, вул. Городоцька, 26.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Автореферат розісланий 13 січня 2007 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.З. Панкевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. За часи проголошення незалежності України відбувалися позитивні зміни як в суспільстві, так і в державі. Створюються умови для того, щоб пріоритетним у діяльності держави став захист основних прав і свобод людини, її законних інтересів, а також існувала можливість їх реалізації.

Одним із інструментів у реалізації цих завдань є формування оптимальної системи органів влади й управління, діяльність якої б ефективно впливала на стан боротьби з правопорушеннями. Існуючій системі державних органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, не під силу повністю виконати покладені на неї завдання щодо боротьби з правопорушеннями, в тому числі й адміністративними. Збільшення чисельності суб'єктів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, посилення каральних заходів не дають бажаного результату. Так, протягом 6 місяців 2006 року працівниками органів внутрішніх (ОВС) справ складено 378642 протоколи про адміністративні правопорушення та 332153 осіб затримано за вчинення адміністративних правопорушень, що відповідно на 13,5% і 12,2% більше порівняно з показниками цього ж періоду 2005 року. Актуальним, без сумніву, є перегляд існуючих видів адміністративних стягнень, заміна окремих з них на запобіжні заходи, що повинно створити більш сприятливі умови для профілактики адміністративних правопорушень.

Подальшого уточнення вимагає визначення місця і ролі органів внутрішніх справ у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Особливо це стосується взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами влади й управління у цій сфері. Роль організуючого і координуючого центру законодавець відводить органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям, усуваючи при цьому прогалини адміністративного законодавства, які погіршували якість забезпечення правопорядку і законності серед населення. Недосконалість правового статусу органів місцевого самоврядування також створює проблеми у налагодженні взаємодії з органами внутрішніх справ у сфері профілактики адміністративних проступків.

Зазначені та невирішені до цього часу проблеми викликають інтерес серед науковців. Цей інтерес присвячений розв'язанню теоретичних і практичних питань профілактики правопорушень, зокрема й адміністративних, шляхом покращення взаємодії між її суб'єктами. У певній мірі ці питання були об'єктом дослідження в наукових працях Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.Б.Андрєєвої, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, Ю.Д. Блувштейна, С.Є.Віцина, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Є.Жалінського, Д.П. Калаянова, А.П. Ключниченка, В.К.Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренева, М.В. Костицького, О.В.Кузьменко, Г.М. Миньковського, О.І.Остапенка, В.М. Плішкіна, В.І. Ремньова, Ю.С. Шемшученка та інших вчених, які представляють різні галузі правової науки.

В їхніх працях розглядалася система профілактики адміністративних правопорушень без ґрунтового аналізу структури взаємодії суб'єктів; а якщо і проводилися дослідження взаємодії та координації, то лише в частині попередження кримінально-карних діянь. В умовах реформування державного механізму в Україні цього замало. Нового змісту набуває профілактична діяльність державних та самоврядних органів, на основі вдосконалених, а в окремих випадках і змінених форм їх взаємодії у сфері профілактики адміністративних проступків.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано згідно з планами наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 1.1 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004-2009 роки, затверджених наказом МВС України від 5 липня 2004 р. №735) і Львівського державного університету внутрішніх справ (п.1 Перспективного плану НД та ДКР на 2005-2010 рр. за пріоритетними напрямами наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, затвердженого на засіданні Вченої ради Львівського юридичного інституту МВС України від 26 серпня 2005 р.).

Метою дисертаційного дослідження є з'ясування теоретичних основ і практичних результатів взаємодії органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень, визначення ефективності її форм і надання обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на покращення стану профілактики правопорушень серед населення України.

Для досягнення поставленої мети в дисертації передбачається вирішення наступних завдань:

- з'ясування етимологічного і правового змісту та ознак взаємодії як одного з елементів забезпечення профілактичної діяльності державних та самоврядних органів на регіональному і місцевому рівнях;
- визначення організаційно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів взаємодії в системі профілактики адміністративних правопорушень;
- з'ясування і окреслення характерних рис, завдань, пов'язаних із взаємодією ОВС із іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень;
- здійснення аналізу взаємодії органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням існуючих і заново створених правових форм управління профілактикою адміністративних правопорушень;
- визначення ролі і практичного значення адміністративних договорів у системі взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень;

- аналіз взаємодії суб'єктів профілактики щодо реалізації і використання організаційних форм управління профілактикою адміністративних правопорушень;
- визначення ролі органів внутрішніх справ, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у координації діяльності правоохоронних громадських формувань щодо профілактики адміністративних правопорушень.

Об'єктом дослідження є спільна діяльність ОВС, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та громадськості у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Предмет дослідження складають організаційно-правові відносини, що виникають між територіальними ОВС та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування під час профілактики адміністративних правопорушень.

Наукова новизна роботи полягає у тому, що дисертація є оригінальним та виконаним із урахуванням новітніх досягнень в українській правовій науці комплексним монографічним дослідженням теоретико-практичної проблеми взаємодії територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень. На основі проведеного дослідження сформульовано низку нових висновків, положень, пропозицій, важливих для адміністративно-правової науки і практики, а саме:

- обґрунтовано доцільність впровадження в науковий обіг поняття “взаємодія суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень” як складової частини управлінського процесу;
- здійснено більш змістовну характеристику правового статусу і структури територіальних органів внутрішніх справ як одного з основних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень;
- удосконалено класифікацію організаційно-правових форм взаємодії територіальних органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень;
- звернена увага на необхідність активізації проектно-консультативної роботи територіальних ОВС із метою підвищення ефективності правових актів органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з питань профілактики адміністративних правопорушень;
- обґрунтовано необхідність врахування такої управлінської категорії як “послідовна взаємодія суб'єктів профілактики” при плануванні та здійсненні профілактики адміністративних правопорушень;
- запропоновано пропозиції щодо необхідності застосування адміністративних договорів у сучасних умовах як однієї з ефективних форм взаємодії органів внутрішніх справ із органами

місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень;

- з'ясовано вплив взаємодії органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями на якісне покращення профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації складає сукупність методів і прийомів наукового пізнання, головним серед яких є загальнонауковий діалектичний метод. У дисертаційному дослідженні використовуються також формально-юридичний, статистичний, логічний, порівняльний та інші загальні і спеціальні методи наукового пізнання.

При написанні роботи широко застосовувався статистичний аналіз, узагальнені показники профілактичної діяльності органів внутрішніх справ, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади.

Формально-юридичний метод використовувався під час дослідження існуючої системи правових норм, за допомогою яких здійснюється регулювання взаємодії між суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень, і який у поєднанні з методом логічного аналізу дає можливість сформулювати конкретні рекомендації щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. Порівняльно-правовий метод відобразився у дослідженні структури взаємодій суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні у ряді зарубіжних країн (наводиться відповідна практика, яка має місце у Німеччині та Угорщині), у наданні рекомендацій щодо застосування більш ефективних управлінських механізмів у профілактичній діяльності державних та самоврядних органів України.

Емпіричним матеріалом дослідження є результати адміністративно-юрисдикційної діяльності адміністративних комісій, ОВС, інших місцевих органів виконавчої влади, плани ОВС, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо проведення профілактичних заходів у межах адміністративно-територіальної одиниці, опитування співробітників ОВС та працівників органів місцевого самоврядування західних областей України та інші матеріали. Обсяг узагальнених емпіричних і статистичних даних, практичних матеріалів достатній для можливості стверджувати, що висновки, наведені у дисертаційному дослідженні є достовірними та обґрунтованими.

Практичне значення одержаних результатів. Проведене дисертаційне дослідження сприяє розширенню та поглибленню існуючих уявлень про взаємодію органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та громадськістю в профілактиці адміністративних правопорушень. Матеріали дисертації були використані у навчальному процесі Львівського державного університету внутрішніх справ при підготовці та викладанні лекцій із курсів “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Основи

управління в органах внутрішніх справ”, “Теорія та методика зв’язків ОВС з громадськістю” (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 22 травня 2006 р.), а також при підготовці методичних рекомендацій та проведенні службових занять з працівниками міліції громадської безпеки УМВС України у Львівській області (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 26 вересня 2006 р.).

Викладені в дисертації положення можуть бути використані:

- у науково-дослідній роботі – для відображення більш цілісної картини взаємодії суб’єктів на час здійснення профілактики адміністративних правопорушень;
- у правотворчості – для подальшої розробки законодавства про профілактику правопорушень, складовою частиною якого повинні стати норми щодо взаємодії суб’єктів профілактики адміністративних проступків;
- у навчальному процесі - під час викладання у вищих навчальних закладах МОН, МВС України курсів “Адміністративне право України”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Основи управління в органах внутрішніх справ”, “Профілактика правопорушень”, “Теорія та методика зв’язків ОВС з громадськістю”;
- у практичній діяльності - при плануванні, організації та проведенні попереджувальних заходів суб’єктами профілактики адміністративних правопорушень .

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні теоретичні положення і результати дисертації знайшли відображення у восьми статтях (одна з яких у співавторстві), опублікованих у фахових наукових виданнях.

Підсумки дослідження, розробки і вирішення проблеми було оприлюднено дисертантом на дванадцяти науково-практичних конференціях та семінарах, тези трьох доповідей опубліковано.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, об’єкта і предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, у тому числі 161 сторінка основного тексту, 26 сторінок списку використаних джерел (273 найменування), 23 сторінки додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** дисертації обґрунтовується актуальність теми дослідження, розкриваються зміст і стан наукової розробки проблеми, її значущість, показується зв’язок роботи з науковими програмами, визначається об’єкт і предмет дослідження, його мета і завдання, відзначається теоретичне та практичне значення роботи, її наукова новизна, наводяться відомості про апробацію та публікації результатів дослідження.

Перший розділ "Характеристика взаємодії суб’єктів на регіональному і місцевому рівнях у системі профілактики адміністративних правопорушень" складається з трьох підрозділів. У підрозділі 1.1. *"Поняття та ознаки взаємодії як інституту забезпечення діяльності державних*

та самоврядних органів на регіональному і місцевому рівнях", базуючись на філософському понятті, здійснюється аналіз управлінської категорії "взаємодія". Для визначення взаємодії як діяльності суб'єктів важливим є з'ясування співвідношення понять "взаємодія" та "координація". Це дозволить певною мірою впливати, завдячуючи узгодженій діяльності суб'єктів профілактики на її організацію, проведення та оцінку результатів. Координація виступає організаційним етапом управлінського процесу взаємодії.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є необхідним, об'єктивно обумовленим фактором забезпечення їх діяльності. При цьому, регулювання відносин на місцевому та регіональному рівнях необхідно здійснювати на підставі системної моделі місцевого управління, в якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають єдину систему і акцент ставиться не на розмежування повноважень елементів системи, а на їх узгоджену діяльність. Розмежування предметів відання повинно розглядатися в контексті процесу взаємодії, як один з принципів ефективної взаємодії. Взаємодія присутня протягом всього циклу управління адміністративно-територіальними одиницями і проявляється у делегуванні повноважень, взаємному обміні інформацією, плануванні спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками реалізації, створенні спеціальних органів для реалізації спільних програм, проведенні координаційних нарад, прийнятті спільних нормативно-правових актів, проведенні спільних заходів щодо реалізації комплексних планів, здійсненні спільних заходів щодо контролю виконання програм тощо. Серед зазначених форм взаємодії найбільший потенціал має координаційний вплив на інші суб'єкти системи, оскільки статус органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій як центрів публічної влади надає можливість ефективно організувати взаємодію як підпорядкованих, так і непідпорядкованих органів.

У підрозділі 1.2. *"Характеристика системи профілактики адміністративних правопорушень та місце у ній взаємодії суб'єктів"* зазначається, що досягнення позитивних результатів у вирішенні проблеми боротьби з правопорушеннями може мати місце лише при комплексному підході. Цей підхід найбільш повно реалізовується через здійснення соціальної профілактики. Система соціальної профілактики складається з підсистем нижчого рівня – профілактики злочинності, профілактики адміністративних правопорушень, профілактики цивільних правопорушень тощо. Систему профілактики адміністративних правопорушень складають: об'єкти профілактики; її основні рівні, форми та заходи (у наукових дослідженнях таку діяльність розглядають як зміст профілактики); суб'єкти, які реалізують зміст профілактики. Доцільно здійснювати розгляд суб'єктів профілактичної діяльності як системи, оскільки це дозволяє з найбільшою повнотою досліджувати сфери й умови оптимального функціонування кожного елемента і їхньої сукупності. Характеристика суб'єктів профілактики як

елементів системи здійснюється залежно від спрямування їх діяльності та завдань у цій сфері, їх територіальної та відомчої специфіки, їх рівня взаємодії з іншими елементами системи. Суб'єкти профілактичної діяльності можна класифікувати залежно від їх ступеня спеціалізації щодо виконання профілактичних завдань, від рівнів, видів та форм профілактики, методів профілактичного впливу, території та часових меж діяльності.

У системі профілактики взаємодія суб'єктів є одним із системоутворюючих факторів, який зумовлює детермінованість елементів та забезпечує їх нормальне функціонування. У сучасних умовах взаємодія між суб'єктами профілактики покликана оптимізувати профілактичну діяльність з урахуванням подальшої її спеціалізації, комплексності та системності. Спеціалізація суб'єктів передбачає чітке розмежування функцій, посилення профілактичного впливу на основному напрямку, за рахунок зменшення сил та засобів на інших напрямках, створення різноманітних спеціалізованих органів для профілактики окремих видів адміністративних правопорушень. Враховуючи те, що боротьба з таким складним та неоднорідним соціальним явищем як адміністративна деліктність повинна здійснюватися комплексно, системно, процес диференціації функцій та їх здійснення неможливе без відповідного узгодження, інтенсивної інтеграції сил і повноважень зазначених суб'єктів. Основною метою взаємодії територіальних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень є досягнення між ними оптимального рівня організаційних зв'язків, що дозволить більш ефективно здійснювати нейтралізацію, блокування та усунення причин і умов адміністративної деліктності.

Однією з умов досягнення цієї мети є належне правове забезпечення діяльності суб'єктів профілактики адміністративних деліктів та їх взаємодії. Існуючі норми, що регулюють взаємодію в профілактиці адміністративних правопорушень не мають єдиної спрямованості, вони роз'єднані і не створюють ефективної системи правового забезпечення профілактичної діяльності. Такий стан речей призводить до того, що регулювання профілактики все більше здійснюється на місцевому та регіональному рівнях. З одного боку, є позитивні моменти в тому, що правове регулювання профілактики правопорушень здійснює суб'єкт, який сам знаходиться в системі профілактики, наділений координаційними можливостями, а, отже, і більш ефективно відповідає на зміни у середовищі функціонуючої системи. З іншого боку, без правових норм, що визначають основи державної політики у профілактичній діяльності, важко досягти позитивного результату за допомогою правотворчості органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

У підрозділі 1.3. *“Територіальні органи внутрішніх справ як суб'єкти взаємодії у системі профілактики адміністративних правопорушень”* зазначається, що місце ОВС у системі профілактики адміністративних деліктів визначається нормативно закріпленими завданнями у цій сфері, наявністю повноважень із застосування профілактичних заходів, можливістю їх здійснення

та характером зв'язків з іншими суб'єктами системи. Український законодавець відводить для органів внутрішніх справ центральне місце у системі профілактики адміністративних правопорушень. При цьому ОВС як елемент системи реалізують поставлені перед всією системою профілактики завдання, але притаманними їм методами, засобами та способами. Це дозволяє виділити характерні риси профілактичної діяльності ОВС, до яких належать: постійне поєднання методів переконання і примусу до осіб, які порушують адміністративно-правові норми та підлягають профілактичному впливу; найбільша наближеність ОВС і, зокрема, міліції, до негативних явищ, що потребують профілактичного впливу; комплексний характер профілактичної діяльності ОВС (профілактичний вплив на широке коло об'єктів запобіжної діяльності, здійснення профілактичної діяльності на всіх рівнях з використанням широкого арсеналу методів та засобів, взаємодія з усіма іншими суб'єктами профілактики). Серед завдань ОВС у сфері профілактики є їх участь у розробленні та реалізації програм запобігання правопорушенням, спеціальних планів профілактики окремих груп адміністративних правопорушень, а також організація взаємодії з громадськістю (в тому числі з правоохоронними громадським формуваннями), органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та установами.

Взаємодія ОВС із іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень характеризується наявністю зв'язків субординаційного та координаційного впливу на ОВС, співробітництва та організаційного впливу ОВС на інших суб'єктів профілактики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Вплив на ОВС з метою координації профілактичної діяльності на регіональному рівні здійснюють обласні державні адміністрації, обласні ради та обласні прокуратури. При цьому управлінський вплив обласних державних адміністрацій має характер субординаційних відносин, а органів місцевого самоврядування та прокуратури – координаційних. На місцевому рівні зв'язки ОВС із іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень характеризуються відсутністю прямого підпорядкування. Узгодження досягається або за допомогою координації (присутні як мінімум три суб'єкти, при чому один із них організовує, створює умови для взаємодії інших), або за допомогою співробітництва. У структурі зв'язків ОВС як суб'єкта профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні існують два координаційні центри – органи місцевого самоврядування та прокуратура. При цьому основну роль відіграють органи місцевого самоврядування, оскільки прокуратура має координаційні повноваження лише щодо певного кола адміністративно-профілактичних відносин, пов'язаних з попередженням злочинів. Визнання прокуратури координаційним центром профілактики адміністративних правопорушень, крім специфічної сфери діяльності, заважає і обмеженість кола суб'єктів, щодо яких прокуратура наділена координаційними повноваженнями. Такими суб'єктами є лише правоохоронні органи.

Основною особливістю зв'язків співробітництва у профілактиці адміністративних правопорушень є рівність суб'єктів профілактичної діяльності. Такі відносини ОВС, як правило, здійснюються або на підставі спільних нормативно-правових актів, або на підставі договорів. Крім налагодження взаємодії з рівними суб'єктами та здійснення взаємодії на підставі координаційного впливу місцевих державних адміністрацій, прокуратури та органів місцевого самоврядування, ОВС організовують, спрямовують і контролюють повсякденну профілактичну роботу громадських формувань з охорони громадського порядку.

Другий розділ “Використання організаційно-правових форм управління у взаємодії територіальних органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень” складається із трьох підрозділів. У підрозділі 2.1. *“Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у правових формах управління профілактикою адміністративних правопорушень”* розглядається взаємодія територіальних ОВС із іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних деліктів у нормотворчості та правозастосуванні.

ОВС взаємодіють із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у нормотворчості за допомогою участі у проектно-консультативній роботі та виданні спільних нормативно-правових актів. Зазначені форми взаємодії мають важливе значення, оскільки аналіз нормотворчості місцевих органів виконавчої влади (передусім, місцевих державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування показує, що значна частина їх правових актів належить до актів управління, які мають координаційний потенціал, регламентують та уточнюють порядок і особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин. Територіальні ОВС беруть участь у проектно-консультативній роботі, або починаючи з етапу підготовки акту управління профілактичною діяльністю, або на етапі узгодження проекту.

Взаємодія ОВС із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з метою профілактики адміністративних правопорушень у правозастосовчій діяльності здійснюється у процесі прийняття актів адміністративного примусу та в межах комплексного провадження у справах про застосування заходів адміністративного примусу (застосування заходів адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності). При цьому, взаємодія набуває ознак стадійності та послідовності. Послідовна взаємодія виникає, коли дії одного суб'єкта зумовлюють певні вчинки інших суб'єктів. Необхідність послідовної взаємодії суб'єктів у профілактиці адміністративних правопорушень зумовлена: а) необхідністю забезпечити рух профілактичного процесу, тобто послідовність, узгодженість і постійність профілактичного і виховного впливу на усіх стадіях адміністративного процесу; б) необхідністю врахування того, що певні обставини, які мають профілактичну

значимість, і повинні бути об'єктом профілактичного впливу одного суб'єкта, можуть бути виявлені та зафіксовані у встановленому законом порядку лише іншим суб'єктом; в) наявністю профілактичних заходів, що мають протяжність у часі і вимагають зусиль кількох суб'єктів на різних стадіях процесу.

У підрозділі 2.2. *“Адміністративний договір як форма взаємодії ОВС із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень”* зазначається, що в сучасних умовах, коли територіальні ОВС та органи місцевого самоврядування виступають як рівноправні, організаційно не підпорядковані суб'єкти профілактики, постає необхідність врегулювання їх відносин не за допомогою методу “влада-підпорядкування”, а за допомогою диспозитивного методу, однією з правових форм якого є укладення адміністративних договорів. Доцільність укладення адміністративних договорів про взаємодію між ОВС та органами місцевого самоврядування чи місцевими органами виконавчої влади зумовлена об'єктивними процесами децентралізації та деконцентрації державної влади. Система суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень достатньо складна та багаточисельна. У зв'язку з цим узгодження дій між суб'єктами за допомогою управлінських актів не завжди є ефективним.

Укладення адміністративних договорів про взаємодію між ОВС та іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень як форма взаємодії має переваги, що визначаються, передусім, загальними принципами договірного регулювання відносин. Принцип диспозитивності (хоча й в обмеженому обсязі для адміністративних договорів, враховуючи чітко визначену компетенцію сторін, а не загальну право-дієздатність) дозволяє не дотримуватись усіх стадій процедури ініціювання та прийняття акту управління. Ініціатором виникнення договірних відносин (із відповідним пропонуванням проекту договору) може бути будь-який із суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень. Крім того, принцип диспозитивності дозволяє включити у договір прийнятні узгоджені умови, регламентувати лише ті права й обов'язки, що необхідні для виконання конкретного координаційного рішення, а також обумовити зміни обсягу дій та характеру взаємовідносин. Принцип автономії волі сторін договору передбачає добровільність у прийнятті на себе зобов'язань. Це дає змогу суб'єктам профілактики, і, зокрема, територіальним ОВС, органам місцевого самоврядування, місцевим органам виконавчої влади, здійснювати координаційну діяльність без спеціальних вказівок, приписів до виконання. Обов'язковість договірних відносин сприятиме побудові чітко визначених механізмів взаємодії сторін, які забезпечуватимуться заходами відповідальності. Суб'єкт профілактики адміністративних деліктів, що уклав договір про взаємодію, має право вимагати від іншої сторони виконання своїх зобов'язань.

У підрозділі 2.3. “Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в організаційних формах управління профілактикою адміністративних правопорушень” зазначається, що неправові, або організаційні форми управління профілактикою адміністративних правопорушень можна віднести до сфери практичної діяльності, яка зводиться до вчинення тих або інших управлінських дій із метою профілактичного впливу на адміністративну деліктність. Більшість цих дій із метою профілактики адміністративних правопорушень здійснюється в межах неправової форми. У багатьох випадках вони не потребують детального правового регламентування, але здійснюються відповідно до наданої компетенції та в межах діючих нормативних актів. Хоча організаційні форми або передують правовим або настають за ними, вони займають значне місце у системі попередження адміністративних правопорушень, враховуючи управлінський характер профілактики. На наш погляд, доцільно згрупувати організаційні форми взаємодії, взявши за критерій найбільш характерні напрямки профілактики адміністративних правопорушень, апробовані у практичній діяльності на рівнях прийняття і реалізації управлінських рішень. Отже, основними організаційними формами взаємодії ОВС із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень є: а) участь у діяльності координаційних органів; б) проведення спільних організаційних заходів (нарад, семінарів, конференцій та ін.) із метою прийняття узгодженого рішення, забезпечення його виконання та аналізу процесу і підсумків виконання; в) реалізація узгоджених профілактичних заходів; г) взаємодія у роботі з правоохоронними громадськими формуваннями.

У третьому розділі “Роль і значення територіальних ОВС, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у координації профілактичної діяльності правоохоронних громадських формувань” зазначається, що профілактика адміністративних правопорушень як складова соціальної профілактики може бути ефективною лише за умови поєднання державно-владного впливу із заходами громадського впливу. Участь населення у профілактичній роботі – один із важливих елементів усієї системи профілактики адміністративних деліктів.

Профілактична спрямованість діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку є однією з характерних рис зазначених формувань. Не зменшуючи ролі громадських формувань у попередженні злочинів, необхідно відзначити, що ці суб’єкти значну кількість своїх завдань виконують у сфері профілактики адміністративних деліктів. Це зумовлено тим, що, по-перше, функціонування громадських формувань відбувається у сфері охорони громадського порядку, де переважна кількість суспільних відносин регулюється адміністративно-правовими та адміністративно-процесуальними нормами. Ці норми та відносини, що виникають на їх основі, спрямовані, передусім, на попередження адміністративних проступків. По-друге, законодавство

наділяє громадські формування статусом активного учасника адміністративно-деліктного процесу, надаючи їм можливість застосовувати заходи адміністративного примусу та зобов'язуючи вживати заходи щодо попередження адміністративних правопорушень (ст. 6 КУпАП).

Громадські формування як суб'єкти профілактичної діяльності характеризуються сукупністю певних особливостей. Однією з таких особливостей є необхідність взаємодіяти з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень. Причому для громадських формувань взаємодія є чи найважливішим чинником ефективності роботи. Адже більша частина заходів, які здійснюються громадськими формуваннями, проводиться або спільно з державними та самоврядними органами, або узгоджується з ними. Для органів внутрішніх справ взаємодія з населенням загалом, та громадськими формуваннями зокрема, також є одним із пріоритетних завдань у всіх сферах діяльності. Щодо профілактики правопорушень, то рівень такої взаємодії у багатьох чинниках визначає як рівень ефективності профілактичної діяльності ОВС, так і рівень деліктності.

Управлінський вплив територіальних ОВС, органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій має характер відносин координації. Визначення змісту таких відносин дає можливість виокремити організаційну функцію координації та контрольні повноваження координуючого органу.

Правоохоронні громадські формування як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень будують свою діяльність у тісній взаємодії з органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Законодавство, визначаючи характерну різницю між управлінськими повноваженнями органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та ОВС, не розкриває у повному обсязі конкретний механізм їх впливу на громадські формування. Недостатньо використовуються місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, ОВС напрацьовані в минулому форми та методи роботи з членами правоохоронних громадських формувань.

У **висновках** узагальнюються результати проведеного дослідження та формулюються найбільш значні його положення. Автором сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення процесу взаємодії територіальних органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень. До основних результатів, одержаних внаслідок проведеного дослідження, можна віднести такі:

1. Взаємодію суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень слід розуміти як управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів профілактики, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної профілактичної мети. При цьому координація розглядається як необхідна

передумова узгодженої діяльності кількох суб'єктів профілактики, які мають спільну мету, і є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії.

2. При прийнятті нормативно-правових актів та розробці планів профілактики адміністративних правопорушень слід врахувати, що органи внутрішніх справ є одним із основних суб'єктів системи профілактики, що зумовлено їх специфікою діяльності та структурою взаємодії з іншими суб'єктами. Організаційні зв'язки ОВС у системі суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень мають наступний вигляд: а) зв'язки субординаційного та координаційного впливу на ОВС із метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами системи; б) зв'язки співробітництва ОВС з державними, самоврядними органами та громадськими організаціями в профілактиці адміністративних правопорушень; в) зв'язки організаційного впливу ОВС на інші суб'єкти профілактики адміністративних деліктів.

3. Із метою підвищення ефективності правових актів органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з питань профілактики адміністративних правопорушень необхідно активізувати проектно-консультативну роботу територіальних ОВС. Для цього потрібно здійснити удосконалення правового забезпечення (прийняти нормативно-правові акти, які б визначали механізм проектно-консультативної роботи органів внутрішніх справ на місцевому та регіональному рівнях) та визначити чіткі критерії обліку і звітності такої роботи працівниками ОВС.

4. У плануванні та здійсненні профілактики адміністративних правопорушень має бути врахована категорія "послідовна взаємодія", яка визначає відносини, при яких дії одних суб'єктів профілактики (надання інформації про причини та умови вчинення адміністративного правопорушення чи інших даних органами місцевого самоврядування чи місцевими органами виконавчої влади) зумовлюють необхідність юридично значущої діяльності інших суб'єктів (дій органів внутрішніх справ, наприклад, щодо постановки особи на профілактичний облік та інші). Зазначений вид взаємодії забезпечує рух профілактичного процесу.

5. Одним із ефективних механізмів покращення взаємодії органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень у сучасних умовах має стати адміністративний договір про взаємодію. Актуальними є теоретичні дослідження зазначеної форми взаємодії у профілактиці адміністративних правопорушень та рекомендації щодо її застосування територіальними органами внутрішніх справ в окремих напрямках попереджувальної діяльності.

6. Видається доцільним налагодження активної співпраці співробітників ОВС із представниками органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень за допомогою різноманітних організаційних форм взаємодії (участь у роботі координаційних органів, участь та безпосереднє проведення координаційних нарад тощо). При цьому необхідно, крім кількісних показників такої взаємодії,

враховувати якісні – результат проведення організаційного заходу для узгодження діяльності суб'єктів та його вплив на стан адміністративної деліктності.

7. Одним із можливих факторів активізації роботи державних та самоврядних органів щодо правоохоронних громадських формувань є покращення у цій сфері взаємодії органів внутрішніх справ із органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Відсутність на законодавчому чіткого механізму такої взаємодії вимагає на місцевому рівні, враховуючи конкретні умови правоохоронної діяльності, закріплення основних форм і методів взаємовідносин органів внутрішніх справ із місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування щодо їх впливу на діяльність правоохоронних громадських формувань у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Аналіз нормативно-правових актів та практики їх застосування свідчить, що під час проведення спільних інструктажів ОВС для правоохоронних громадських формувань питання профілактики адміністративних правопорушень розглядається, як правило, лише у зв'язку з попередженням злочинів. Тому варто при здійсненні координації роботи правоохоронних громадських формувань органам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям, ОВС більше уваги приділяти профілактиці адміністративних правопорушень як окремого напрямку соціальної профілактики.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. *Назар Ю.* Правове забезпечення взаємодії суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2001. - №1. – С. 215-220.
2. *Назар Ю.* Взаємодія суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2001. - №2. - С. 276-283.
3. *Назар Ю.* Взаємодія як інститут забезпечення діяльності органів місцевого управління // Молода Українська держава на межі тисячоліть: погляд в історичне майбутнє демократичної, правової держави Україна. – Львів: ЛІВС при НАВС України, 2001. - С. 160-168.
4. *Назар Ю.С.* Взаємодія державних органів при профілактиці правопорушень на ринку цінних паперів // Правове регулювання корпоративних відносин в Україні: Матеріали науково-практичного семінару (28 лютого 2003 р.). – Львів: ЛІВС при НАВС України, 2003. - С. 87-91.
5. *Назар Ю.С.* Органи внутрішніх справ як суб'єкти системи профілактики адміністративних правопорушень // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2003. - №2. – С.132-140.
6. *Назар Ю.С.* Важлива форма взаємодії у профілактиці адміністративних правопорушень // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2004. - №1. - С. 248-257.

7. *Назар Ю.С.* Послідовна взаємодія суб'єктів у профілактиці адміністративних правопорушень // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2004. - №2 (2). – С. 93-101.
8. *Назар Ю.С.* Громадські формування з охорони громадського порядку як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень // Митна справа. – 2004. - №6. – С. 77-81.
9. *Назар Ю.С.* Взаємодія суб'єктів у профілактиці адміністративних правопорушень, що скоюються неповнолітніми // Матеріали науково-практичної конференції “Актуальні проблеми профілактики злочинності та правопорушень серед неповнолітніх” (22-23 листопада 2002 р.) - Львів: ЛІВС при НАВС України, 2004. - С. 262-267.
10. *Чистоклетов Л.Г., Назар Ю.С.* Взаємодія з місцевими органами державної влади й самоврядування як основа діяльності правоохоронних громадських формувань // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2005. - №1 (30). – С. 69-75.
11. *Назар Ю.С.* Адміністративний договір як форма взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2006. – Вип. 2. – С. 120-125.

АНОТАЦІЯ

Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2006.

У дисертації досліджуються відносини, що виникають між територіальними органами внутрішніх справ та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування під час профілактики адміністративних правопорушень. Здійснена характеристика взаємодії суб'єктів на регіональному і місцевому рівнях у системі профілактики адміністративних правопорушень. Розглянуто використання організаційно-правових форм управління у взаємодії територіальних ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень. Досліджено роль і значення ОВС, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у координації профілактичної діяльності правоохоронних громадських формувань.

Пропонуються рекомендації щодо вдосконалення структури та форм взаємодії територіальних ОВС із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень.

Ключові слова: взаємодія, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, профілактика адміністративних правопорушень, територіальний орган внутрішніх справ.

АННОТАЦІЯ

Назар Ю.С. Взаимодействие территориальных органов внутренних дел с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в профилактике административных правонарушений. – Рукопись.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Львовский государственный университет внутренних дел, Львов, 2006.

Диссертация посвящена научному анализу отношений, которые возникают между территориальными органами внутренних дел и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления при осуществлении профилактики административных правонарушений. В работе исследуются основные теоретические и практические проблемы взаимодействия указанных субъектов профилактической деятельности.

В диссертационном исследовании анализируется процесс взаимодействия субъектов профилактики административных правонарушений как одно из условий эффективности деятельности государственных и самоуправленческих органов на региональном и местном уровне по борьбе с административной деликтностью. Дана характеристика системы субъектов профилактики административных правонарушений, определены координационные, субординационные и связи сотрудничества между этими субъектами, рассмотрено место и роль территориальных органов внутренних дел в структуре взаимодействия и профилактике административных деликтов на региональном и местном уровне.

Особое внимание уделено взаимодействию территориальных органов внутренних дел с местными органами исполнительной власти и в организационно-правовых формах управления профилактикой административных правонарушений. Рассмотрено участие органов внутренних дел с целью профилактики административных правонарушений в нормотворческой работе местных государственных администраций и органов местного самоуправления, осуществлен анализ взаимодействия субъектов предупредительной деятельности в применении мер административного принуждения и заключении административных договоров. Дана характеристика следующим организационным формам взаимодействия территориальных органов

внутренних дел с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в профилактике административных правонарушений: участие в деятельности координирующих органов; проведение совместных организационных мероприятий с целью принятия согласованного решения, обеспечения его выполнения и анализа процесса и результатов выполнения; реализация согласованных профилактических мероприятий.

Исследована и определена роль и значение территориальных ОВД, местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в координации профилактической деятельности правоохранительных общественных формирований.

На основе теоретических выводов и анализа действующего законодательства разработаны и внесены конкретные предложения по усовершенствованию структуры и форм взаимодействия территориальных органов внутренних дел с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в профилактике административных правонарушений.

Ключевые слова: взаимодействие, местный орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, профилактика административных правонарушений, территориальный орган внутренних дел.

SUMMARY

Nazar Yu.S. The interaction of territorial bodies of internal affairs with local bodies of executive power and local self – government bodies in the prevention of administrative offences. – Manuscript.

The dissertation for the scientific Candidates degree of law sciences receiving in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure, Financial Law, Information Law. – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2006.

The dissertation carries out the investigation of relations, which arise among territorial bodies of internal affairs, local bodies of executive power and local self-government bodies in the prevention of administrative offences. The interaction of subjects at the regional and local levels in the prevention of administrative offences system is the prevention of administrative offences system is the interaction of territorial bodies of internal affairs with local bodies of executive power and local self-government bodies in the prevention of administrative offences is examined. The role and the importance of these organs in the coordination of preventive activity in law-enforcement public organizations are investigated.

The author suggests the recommendations for improving the structure and forms of the interaction.

Key words: interaction, local body of executive power, local self-government body, prevention of administrative offences, territorial body of internal affairs.

Підписано до друку 03.01.2007 р.

Формат 60x90/16. Папір офс.

Ум. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Львівський державний університет внутрішніх справ

79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.