

of the base of classification is done and the choice of some categories of physical persons – the subjects of administrative law are proposed.

Key words: *the subjects of administrative law, natural persons, capability, legal capacity, limitation of capability and legal capacity.*

Стаття надійшла 11 червня 2013 р.

УДК 342.9

І. Б. Стахура

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ РОБОТИ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Досліджуються адміністративно-правові засади планування профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку. Проаналізовано вимоги, що ставляться до планів профілактичної роботи; структуру самих планів, а також послідовність дій при плануванні.

Ключові слова: *громадські формування з охорони громадського порядку, адміністративно-правові засади, планування, структура плану, профілактика правопорушень.*

Постановка проблеми. Громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону (далі – громадські формування з охорони громадського порядку) повинні здійснювати профілактику адміністративних правопорушень та злочинів не спонтанно, а відповідно до планів та програм. Участь громадськості у профілактичній роботі має бути планомірною, організованою діяльністю, а не здійснюватись за якихось особливих обставин або бути, наприклад, сезонним явищем [1, с. 137]. Тому важливим елементом профілактичної роботи громадського формування є належне організаційне забезпечення.

Організація будь-якої цілеспрямованої діяльності, у тому числі й профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, повинна відповідати вимогам науки управління. До того ж поняття «організація» часто застосовують як рівнозначне поняттю «управління». Це зумовлено не тільки тим, що організація виконання управлінського рішення є центральним робочим елементом управлінського циклу, а й тим, що організаційні моменти буквально пронизують

ую діяльність щодо управління. Навіть висунення управлінських гіпотез іноді необхідно організовувати, не кажучи вже про збирання інформації, контроль та облік [2, с. 247]. Це також стосується й організації профілактичної роботи громадських формувань з охорони громадського порядку. Тому важливим та актуальним є дослідження умов та процедури планування попереджувальної діяльності громадських формувань як елементу організації їх роботи у сфері профілактики правопорушень.

Стан дослідження. Проблеми розроблення та реалізації планів профілактичної діяльності громадськими формуваннями з охорони громадського порядку в сучасних умовах, забезпечення такої діяльності за допомогою адміністративно-правових норм певною мірою були предметом досліджень О. Б. Андрєєвої, О. М. Бандурки, А. М. Долгополова, Д. С. Каблова, Д. П. Калаянова, В. К. Колпакова, В. Г. Лихолоба, О. М. Музичука, Ю. С. Назара, О. І. Остапенка та ін.

Проте низка актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки, тому **метою** цієї статті є аналіз адміністративно-правових засад планування профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, і на підставі цього надання пропозицій щодо покращення структури планів та процесу планування.

Виклад основних положень. Будь-яка свідома праця має свою технологію, тобто сукупність правил (способів, прийомів та умов), згідно з якими вона здійснюється. Це зумовлює необхідність розв'язання питання про вироблення та засвоєння науково обґрунтованої технології здійснення робочих операцій щодо профілактичної діяльності. Усі соціальні системи, якими б різними не були вони за змістом, є однотипними з точки зору технології управління. Це, звичайно, не виключає специфіки праці з управління в якій-небудь певній галузі людської діяльності, однак відрізнитися будуть не самі операції з управління, їх «набір» та послідовність, а їхній внутрішній зміст, що визначається конкретними цілями, заради яких створена і функціонує та чи інша соціальна система. В будь-якому разі суб'єкт управління, щоб досягти бажаних цілей, повинен здійснити низку послідовно змінюваних одна одну управлінських операцій [3, с. 235]. В. М. Плішкін запропонував такі операції, що складають управлінський цикл, поділити на два етапи: 1-й етап – підготовка та прийняття управлінського рішення, 2-й етап – організація виконання (реалізація) управлінського рішення. Перший етап об'єднує операції, що пов'язані з пізнанням, дослідженням проблеми і формулюванням здобутих результатів у ви-

гляді рішення; другий етап складається з операцій, які спрямовані на організацію діяльності виконавців щодо здійснення прийнятого управлінського рішення [3, с. 242].

Зміст організації профілактичної роботи громадськими формуваннями з охорони громадського порядку також визначається управлінськими операціями та процедурами, що відбуваються протягом зазначених етапів управлінського циклу. В наукових дослідженнях організації роботи громадських формувань загалом та у сфері профілактики правопорушень, зокрема, належної уваги приділено не було. Хоча окремі спроби аналізу функціонування громадських формувань з точки зору управлінської науки мали місце. Так, на думку О. М. Бандурки, організація роботи громадського об'єднання «Зупини злочинця» передбачала декілька етапів: підбір приміщення для офісу, де мали приймати й обробляти інформацію; створення і реєстрація громадської організації «Зупини злочинця»; обрання її правління і координатора з числа працівників органів внутрішніх справ, зокрема, міліції; призначення працівників міліції, що прийматимуть інформацію та передаватимуть її у відповідні служби і підрозділи міліції; підбір телефонного номера для безкоштовного й анонімного телефонування інформаторів; реклама зазначеного правоохоронного об'єднання громадян [4, с. 268].

Вказані етапи лише досить умовно можна вважати такими, що відповідають вимогам науки управління. У дослідженнях організації профілактичної роботи доцільно було б зосередити увагу передусім на операціях, які відбуваються на етапі підготовки та прийняття управлінського рішення. На цьому етапі у сфері профілактики правопорушень здійснюється низка організаційних дій: вивчення стану системи; формулювання проблеми; постановка мети; висунення управлінських гіпотез; оперування інформацією; підготовка (розробка) варіантів рішення; оформлення вибраного варіанта у вигляді проекту рішення тощо. При цьому «елементи управлінського циклу, що передують виробленню та прийняттю управлінського рішення, у формі плану входять у зміст планування» [2, с. 389].

Планування є загальною функцією управління, яка включає в себе «визначення цілей, завдань ... на наступний період діяльності, засобів та методів їх досягнення і виконання» [5, с. 173]. Слушною є думка В. Д. Суценка, А. М. Смирнова, О. І. Коваленка, А. А. Смирнова, що сутність планування в будь-якій соціальній системі можна охарактеризувати за допомогою таких головних його аспектів: внесок планування в досягнення поставлених цілей і завдань, провідна роль планування, всюдисущність планування, ефективність планів [6, с. 245].

Зазначені аспекти виділяються і щодо планування профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку. Так, мета будь-якого плану полягає в тому, щоби полегшити досягнення цілей та завдань системи. Це положення витікає з характеру системи, яка заснована й існує для досягнення групи цілей за допомогою свідомого співробітництва. Управлінське планування намагається створити узгоджену структуру дій, сфокусованих на бажаних цілях.

Провідна роль планування полягає у тому, що воно безпосередньо передує виконанню організаційно-регулюючих функцій управління. Незважаючи на те, що на практиці функції переплітаються між собою в системі дій, планування є унікальним, бо саме воно встановлює цілі, які необхідні для усіх групових зусиль. Окрім того, плани досягнення цих цілей доводиться складати ще до того, як керівникові стає відомо про потрібні організаційні взаємозв'язки, особисті якості, що знадобляться, який шлях треба вказати підлеглим і як їх вести по цьому шляху, який вид контролю слід застосовувати [3, с. 450]. Очевидно, що для досягнення ефективності управління плануванню підлягає й сукупність інших управлінських функцій.

Ефективність плану вимірюється розміром його внеску у здійснення цілей і завдань, за винятком витрат та інших небажаних наслідків, що неминуче виникають при його формулюванні і виконанні. План може сприяти досягненню цілей, але при високих або невиправдано високих витратах. Дана концепція ефективності враховує звичайне співвідношення між витратами та результатом, але перевищує звичайне розуміння витрат і результату, коли ті виражаються у гривнях, людино-годинах або одиницях продукції, тут враховуються і такі цінності, як індивідуальна та групова задоволеність.

Планування та контроль неподільні. Незаплановані дії не можна контролювати, оскільки завданням контролю є спостереження за правильністю дій, коректуючи відхилення від плану. Будь-яка спроба здійснювати контроль за відсутністю планів є безглуздою, оскільки не можна повідомити людей чи йдуть вони туди, куди збиралися (в цьому – завдання контролю), якщо тільки вони до цього не довідалися, куди вони бажають йти (в цьому – завдання планування) [6, с. 246].

Роль планування полягає в тому, що воно забезпечує: цілеспрямованість діяльності системи (органу), структурного підрозділу, виконавця; ритмічність діяльності; підвищення ефективності діяльності виконавців; сприяє: ефективному використанню сил та засобів; взаємодії органів, служб, підрозділів та виконавців; створенню сприятливого психологічного клімату [3, с. 451].

Проблеми планування діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, в тому числі й профілактичної, у сучасних умовах не були предметом ґрунтовного наукового дослідження. Більшість авторів відзначає важливість планування роботи громадськості у сфері попередження правопорушень, однак не пропонує конкретних дій щодо ефективності цього процесу. На нашу думку, необхідно чітко визначити вимоги, що ставляться до планів профілактичної роботи; структуру самих планів, а також послідовність дій при плануванні. Процедурні аспекти та вимоги ефективності планування профілактичної діяльності у правоохоронній сфері активно досліджуються в межах науки адміністративного права та теорії публічного управління, ґрунтуючись на приписах адміністративно-правових актів (нормативних та індивідуальної дії). Як обґрунтовано зазначає Ю. С. Назар, функціонування громадських формувань відбувається у сфері охорони громадського порядку, де переважна кількість суспільних відносин регулюється адміністративно-правовими та адміністративно-процесуальними нормами [7, с. 118]. Тому для аналізу планування профілактики правопорушень громадськими формуваннями з охорони громадського порядку також доцільно використати адміністративно-правові норми та досягнення науки адміністративного права, що своєю чергою, зумовлює використання поняття «адміністративно-правові засади планування профілактичної роботи».

В. К. Колпаков вважає, що планування має відповідати наступним вимогам: охоплювати найважливіші питання охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями з урахуванням можливостей міліції та громадськості; мати конкретний характер, тобто передбачені в планах заходи повинні бути реально здійсними, передбачати конкретних виконавців, терміни виконання, ясно формулюватися; різні плани, розділи одного плану, а також окремі заходи повинні бути взаємозв'язані [8, с. 20]. Такі ж вимоги до планування діяльності громадських формувань висуває й Д. С. Каблов, додаючи, що плануванню має передувати глибока аналітична робота, всебічне і самокритичне вивчення справ [9, с. 160].

Зазначені вимоги повинні бути дотримані й у процесі планування профілактичної діяльності громадських формувань. Крім того, здійснюючи роботу щодо планування профілактичної діяльності, доцільно також дотримуватись певних вимог, зокрема:

- колективності за колом учасників складання плану та його виконавців;
- наявності необхідних повноважень у виконавців плану;

- взаємоузгодженості між наміченими заходами;
- урахування конкретних обставин, стосовно яких плануються заходи профілактики правопорушень;
- урахування поточних та перспективних питань діяльності громадського формування на запланований період;
- стабільності та динамізму планування у випадках суттєвих змін оперативної обстановки чи інших важливих чинників діяльності громадських формувань.

Також важливим є дотримання при складанні плану профілактичної роботи громадськості основних принципів планування управлінської діяльності. Зокрема, плани профілактичної діяльності громадськості повинні базуватись на принципах:

- законності – всі заходи плану мають перебувати у відповідному правовому полі та відповідати законодавчим нормам;
- наукової обґрунтованості – при розробці плану слід виходити з глибокого та всебічного аналізу, врахування оперативної обстановки і реальних можливостей, найближчих та перспективних завдань громадського формування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та злочинів;
- актуальності – заходи плану роботи мають бути спрямовані, насамперед, на вирішення важливих, невідкладних питань підвищення ефективності охорони громадського порядку та профілактики правопорушень;
- своєчасності – досягнення цілей і завдань, визначених планом, обов'язково передбачає відповідну підготовку, виділення необхідних сил і засобів, їх правильну розстановку та використання, що досягається лише своєчасністю складання плану і доведення його до виконавців;
- інформативності – має бути вибраний такий стиль викладення, який би дозволив при якомога меншому обсязі плану закласти якнайбільший обсяг інформації, що сприятиме успішному виконанню плану членами громадського формування.

На нашу думку, при плануванні профілактичної роботи громадського формування з охорони громадського порядку доцільно використовувати типові плани. Можливість розробки стандартних (типових) рішень підвищує надійність системи функціонування громадських формувань. Громадські формування тісно взаємодіють з органами внутрішніх справ, які повинні своєчасно надавати допомогу громадянам та громадським формуванням в організації профілактичної роботи [10, с. 86]. Органи внутрішніх справ постійно стикаються з необхідністю приймати рішення в умовах обстановки, яка швидко змінюється. Плани

розстановки сил та засобів при забезпеченні різних масових заходів, за надзвичайних обставин, розшуку та затриманні озброєних злочинців, викраденого автотранспорту тощо передбачені чинними відомчими нормативними актами МВС. Цінність таких спеціальних планів зумовлена тим, що вони дозволяють не тільки заздалегідь, у спокійній обстановці зробити розрахунок і розстановку сил та засобів, а й підготувати особовий склад ОВС до виконання цих планів шляхом проведення навчальних занять і тренувань [3, с. 454]. Застосування розроблених на підставі планів ОВС типових планів діяльності громадських формувань дозволить підвищити рівень підготовки членів громадських формувань, забезпечить необхідні передумови належної взаємодії представників громадськості та співробітників ОВС.

Як свідчить практика діяльності, громадські формування з охорони громадського порядку, як правило, у своїй роботі використовують плани заходів на рік та поточні квартали.

На думку А. М. Долгополова, у розділах плану повинні бути передбачені такі заходи:

1) організаційні (про фінансування діяльності громадського формування та його структурних підрозділів органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, підприємствами, установами та організаціями);

2) правове та методичне забезпечення діяльності громадського формування, його структурних підрозділів та організація якісного контролю за їх роботою;

3) організація разом з працівниками органів внутрішніх справ та підрозділів Державної прикордонної служби України практичних заходів з охорони громадського порядку і державного кордону, а також щодо організації посиленого чергування з охорони правопорядку під час проведення громадсько-політичних, культурно-масових, спортивно-розважальних заходів, а також новорічних, різдвяних та інших свят;

4) робота з кадрами (що передбачає проведення заходів з організації підвищення кваліфікації працівників штабу, командирів спеціалізованих загонів, голів асоціацій та їхніх заступників, організацію навчання з правової та спеціальної підготовки членів громадського формування, правовиховна робота, пропаганда і регулярне висвітлення працівниками прес-центру штабу громадського формування спільно з центрами громадських зв'язків органів внутрішніх справ та підрозділів Державної прикордонної служби України діяльності громадського формування серед населення);

5) господарське, фінансове та матеріальне забезпечення діяльності штабу громадського формування [11, с. 99].

Важливим чинником ефективного планування роботи громадського формування є процедура прийняття відповідного плану. Як правило, проект плану обговорюється на засіданні штабу громадського формування, приймається шляхом голосування і затверджується його керівником.

При цьому важливо відзначити, що планування діяльності громадського формування передбачає визначення не лише заходів, а й відповідальних виконавців. Як свідчить практика, належним чином працюють ті штаби, члени яких мають визначені конкретні обов'язки та персонально відповідають за окремі ділянки і напрями діяльності громадських формувань. Доцільним може бути визнаний такий розподіл обов'язків у штабі, при якому керівник штабу здійснює загальне керівництво, забезпечує зв'язок та взаємодію з органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, органами внутрішніх справ, підприємствами, установами та організаціями. Його заступники відповідають за організаційне та методичне забезпечення діяльності спеціалізованих загонів, інших структурних підрозділів громадського формування та їх штабів, охорону ними громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; проведення виховної та профілактичної роботи серед населення. На інших членів штабу можна покласти обов'язки щодо вивчення стану правопорядку на території, в межах якої проводиться діяльність громадського формування, організацію навчання членів формування, планування роботи штабу, ведення його документації, організацію роботи оперативних чергових штабу, регулярне висвітлення у засобах масової інформації діяльності громадського формування з забезпечення правопорядку; контроль за діяльністю спеціалізованих загонів та інших структурних підрозділів формування, узагальнення їх досвіду за окремими напрямами діяльності тощо [11, с. 100].

Висновки. Адміністративно-правові засади планування профілактичної роботи громадських формувань з охорони громадського порядку передбачають дотримання вимог, що ставляться до планів профілактичної діяльності, та щодо послідовності дій при плануванні. Також важливим є дотримання оптимальної структури самого плану. Тому в загальному

плані діяльності громадського формування обов'язково мають бути відображені заходи щодо профілактики правопорушень. Зокрема, до плану роботи громадського формування з охорони громадського порядку необхідно включити розділ «Організація профілактики адміністративних правопорушень та злочинів», який би включав такі підрозділи:

– «Організація навчання осіб, які беруть участь у профілактиці адміністративних правопорушень та злочинів»;

– «Організація заходів загальної профілактики адміністративних правопорушень та злочинів»;

– «Організація заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень та злочинів».

1. Шрамко С. С. Громадськість як суб'єкт запобігання злочинності: сучасне розуміння / С. С. Шрамко // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 133–138.

2. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / за ред. В. А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.

3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

4. Бандурка О. М. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією: підручник / О. М. Бандурка. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 352 с.

5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О. М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

6. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографічне дослідження / [В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов]. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.

7. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія / Ю. С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.

8. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: учеб. пособие / В. К. Колпаков. – К., 1993. – 80 с.

9. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Каблов. – Харків, 2008. – 191 с.

10. Лихачов С. В. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки та взаємодії з громадськістю / С. В. Лихачов, Г. О. Червоненко // Юрист України. – 2012. – № 1–2. – С. 82–87.

11. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Долгополов. – К., 2007. – 268 с.

Стахура И. Б. Административно-правовые основы планирования профилактической работы общественных формирований по охране общественного порядка

Исследуются административно-правовые основы планирования профилактической деятельности общественных формирований по охране общественного порядка. Проанализированы требования, предъявляемые к планам профилактической работы; структура самих планов, а также последовательность действий при планировании.

Ключевые слова: общественные формирования по охране общественного порядка, административно-правовые основы, планирование, структура плана, профилактика правонарушений.

Stahura I. B. Administrative and legal principles of planning prevention measures of public community groups for public order protection

The article deals with the administrative and legal framework for planning prevention activities of community groups for public order protection. The analysis of the requirements that relate to the plans of prevention measure, the structure of the plans themselves, as well as the sequence of actions in planning is made.

Key words: community groups of public order maintenance, the administrative and legal framework, planning, structure of the plan, crime prevention.

Стаття надійшла 13 серпня 2013 р.