

УДК 352.075:351.74:[342.922:347.132.144]

Ю.С. Назар

## КООРДИНАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОВС У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

*Аналізується зміст координації у сфері профілактики адміністративних правопорушень, розглядаються координаційні повноваження органів внутрішніх справ щодо організації профілактичної роботи правоохоронних громадських формувань.*

**Ключові слова:** координація, суб'єкти координації, органи внутрішніх справ, правоохоронні громадські формування, організаційні повноваження, контрольні повноваження.

*Анализируется содержание координации в сфере профилактики административных правонарушений, рассматриваются координационные полномочия органов внутренних дел по организации профилактической работы правоохранительных общественных формирований.*

**Ключевые слова:** координация, субъекты координации, органы внутренних дел, правоохранительные общественные формирования, организационные полномочия, контрольные полномочия.

*The content of the coordination in the sphere of the preventive measures against administrative offences is analyzed, the coordinative powers of the organs of internal affairs as to the organization of the preventive measures activity of the law enforcement public organizations are considered.*

**Key words:** coordination, subjects of coordination, organs of internal affairs, law enforcement public organizations, organizational powers, controlling powers.

**Постановка проблеми.** Зміна соціально-економічної ситуації як в Україні, так і у всьому світі, активізація впливу негативних соціальних явищ на суспільство зумовлює необхідність пошуку нових форм та методів боротьби зі злочинністю та адміністративною деліктністю. Важливим фактором ефективності такого пошуку є використання досягнень науки управління, в якій певні процеси та явища досліджуються з використанням системного підходу. Профілактика адміністративних правопорушень як управлінська система характеризується сукупністю взаємозв'язків між структурними елементами. Аналіз змісту таких взаємозв'язків дозволяє визначити ступінь ефективності функціонування як профілактичної

системи вцілому, так і взаємодіючих суб'єктів і виявити правові, управлінські, інформаційні та інші недоліки організації попереджувальної роботи цих суб'єктів, а також надати обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення їх діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

**Стан досліджень.** Органи внутрішніх справ вступають з іншими суб'єктами профілактики адміністративних деліктів у різноманітні управлінські відносини, серед яких виділяють відносини співробітництва, субординаційні та координаційні зв'язки. Окремі аспекти та важливість координації у профілактиці правопорушень (у тому числі й адміністративних), проблеми реалізації повноваження ОВС у координаційних відносинах у радянські часи аналізувалися у працях Г.А. Авансова, Є.В. Додіна, А.Е. Жалінського, А.В. Загорного, Д.А. Керімова, А.П. Ключниченка, В.К. Колпакова, М.В. Костицького та ін. Зокрема, В.К. Колпаков, розглядаючи взаємодію дільничних інспекторів міліції з правоохоронними громадськими формуваннями, зазначив, що координація надає роботі цих суб'єктів стійкий, цілісний характер, забезпечує оптимальний розподіл правоохоронної діяльності [1, с. 32]. Проблеми координації у профілактиці правопорушень у сучасних умовах були також предметом досліджень. Так, у працях О.Б. Андрєвої, В.Т. Білоуса, К.Л. Бугайчука, Д.Г. Заброди, Д.П. Калаянова, О.М. Литвинова, О.М. Музичука, О.І. Остапенка та інших розглядалися матеріальні та процесуальні аспекти координації в управлінні правоохоронними органами України у боротьбі з економічною злочинністю [2], адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів на місцевому рівні [3], координація як необхідна умова належної взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень [4, с. 115] та інші аспекти скоординованих дій щодо попередження правопорушень. Однак, характерним особливостям, змісту та формам координаційної діяльності ОВС у сфері профілактики адміністративних деліктів належної уваги приділено не було.

Тому нашою **метою** є аналіз змісту та особливостей координаційних повноваження ОВС щодо профілактики адміністративних правопорушень.

**Виклад основних положень.** Координація – узгодження, поєднання, приведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складових частин чогось (понять, дій, речей тощо) [5, с. 345]. Єдиного підходу до поняття змісту координації як управлінської категорії серед науковців нема. Та є певна однотайність щодо основної функції координації – організаційної. Як зазначає В.Т. Білоус, координація як самостійний засіб та форма організації

управління створює особливий апарат приведення до загальних цілей автономних організаційних систем, узгоджує їх діяльність у тій її частині, що належить або до сфери взаємних, загальних інтересів, або пов'язана із задоволенням загально значимих пріоритетів [2, с. 38]. Сутність координації полягає у створенні (організації) умов для виконання об'єктами управління дій, необхідних для досягнення цілей системи [6, с. 304], при цьому здійснюється єдина, по суті, управлінська за характером діяльність, яка передбачає об'єднання зусиль і можливостей елементів системи [7, с. 381].

Відповідно і суб'єкти координації характеризуються наявністю організаційних повноважень [8, с. 115] та виконують організаційні функції [9, с. 221]. Відносини, в які вступають суб'єкти координації також мають організаційний характер. М. Косюта зазначає, що координаційні відносини за участю прокуратури та інших правоохоронних органів, змістом яких є вироблення та реалізація спільних заходів у межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення причин та умов злочинів та інших правопорушень слід вважати організаційно-правоохоронними [10, с. 11]. Зміст відносин координування у сфері профілактики визначили А.Е. Жалінський та М.В. Костицький, а саме: а) координуючий орган має право та обов'язок виявити ініціативу у питанні про узгодженість дій – обов'язок органів, які піддаються координуванню взяти участь в узгодженні; б) обов'язок координуючого органу створити, забезпечити організаційні умови взаємодії (скликати нараду, організувати обмін думками та ін.) – обов'язок іншої сторони використовувати ці умови і зробити все необхідне для узгодження заходів; в) право і обов'язок координуючого органу контролювати виконання заходів взаємодії – обов'язок іншої сторони надавати необхідну інформацію [11, с. 103].

Як бачимо, визначення змісту таких відносин дає можливість виокремити не лише організаційну функцію координації, а й контрольні повноваження координуючого органу. На наявність імперативних повноважень координуючого органу, які б дозволяли йому не тільки організувати взаємодію, а й контролювати процес її здійснення вказувалось як в науковій літературі радянського часу, так і в сучасних публікаціях. Так, О.Ф. Фрицький зазначає, що координації притаманні певні риси керівництва [12, с. 127], Б.М. Лазарєв вважає, що координація може здійснюватися з урахуванням обов'язковості факторів координатора без підпорядкування йому [13, с. 160], а В.М. Плішкін, В.П. Лисюченко, І.В. Хорт вказують на те, що координація реалізується успішно за наявності владного розпорядництва у суб'єктів управління [14, с. 82]. Досліджуючи сферу запобігання правопорушенням, О.М. Литвинов також вважає, що організатором адміністративно-територіальної координації профілак-

тики має бути орган, наділений владно-розпорядчими повноваженнями. Зазначеними імперативними повноваження координуючий орган наділяється, передусім, для контролю за виконанням координаційних рішень. При цьому, контроль є ефективним засобом поліпшення організаційної роботи у сфері координації профілактики правопорушень, методом виховання суб'єктів, способом реального виконання спільних координаційних рішень, усунення формалізму в цій справі, а також, що вкрай важливо, своєрідною формою зворотного зв'язку, яка дозволяє визначити, наскільки точно дотримуються задані системі параметри [3, с. 12, 14].

У сфері профілактики адміністративних правопорушень органи внутрішніх справ займають одне з центральних місць, що зумовлюється їх законодавчими завданнями та структурою взаємодії з іншими суб'єктами. Управлінські зв'язки ОВС у цій системі суб'єктів поділяються на а) зв'язки субординаційного та координаційного впливу на ОВС із метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами системи; б) зв'язки співробітництва ОВС із державними, самоврядними органами та громадськими організаціями у профілактиці адміністративних правопорушень; в) зв'язки координаційного впливу ОВС на інших суб'єктів профілактики адміністративних деліктів.

Відносини останньої групи найповніше проявляють свої особливості при координаційному впливі ОВС на громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону. Такі відносини отримали певне закріплення у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Так, правоохоронні органи надають всіляку допомогу та підтримку у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку (ст. 4 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»), а також сприяють зазначеним формуванням в охороні громадського порядку (ст. 15 Закону) та забезпечують їх діяльність (ст. 19 Закону). Зазначені відносини деталізовані в інших нормах цього Закону. Зокрема, згідно із ст.3 повсякденна (оперативна) діяльність громадських формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами внутрішніх справ.

Обсяг та характер координаційних повноважень ОВС з організації, спрямування та контролю діяльності громадських формувань, у тому числі й діяльності з профілактики адміністративних правопорушень, закріплені як у законодавчих актах, так і в підзаконних нормах. Так, відповідно до Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України щодо забезпеченню взаємодії з населенням та громадськими формуваннями по охороні громадського порядку, затвердженій наказом

МВС від 9 лютого 2004 р. № 133 основні функції щодо організації та здійснення взаємодії з правоохоронними громадськими формуваннями покладено на служби адміністративного блоку.

Організаційні повноваження ОВС у сфері профілактики адміністративних правопорушень визначаються залежно від рівня управління та галузевої спрямованості підрозділів. Прикладами таких повноважень ОВС щодо правоохоронних громадських формувань є:

- проведення занять на базі ОВС за розробленою тематикою та видача сертифікатів встановленого зразка членам громадських формувань про проходження ними правової та спеціальної підготовки; у межах цієї діяльності проводиться навчання членів громадських формувань формам і методам профілактичної роботи, роз'яснення положень міжнародних правових документів, вітчизняних нормативно-правових актів з профілактики правопорушень, зокрема попередження деліктів дітей; передача співробітниками ОВС досвіду та навичок профілактичної роботи під час несення патрульно-постової служби;

- надання постійної методичної допомоги керівним органам громадських формувань в організації їх профілактичної роботи, у впровадженні в діяльність громадських формувань найефективніших форм і методів профілактики та боротьби з правопорушеннями; надання допомоги у забезпеченні методичною та юридичною літературою;

- надання допомоги членам громадських формувань у веденні документації (журналу проведення інструктажів, журналу виходу на службу, окремих доручень керівника органів внутрішніх справ у сільській місцевості, планів профілактики правопорушень тощо);

- спільна з керівництвом громадських формувань розробка профілактичних заходів, зокрема щодо осіб, схильних до вчинення адміністративних правопорушень, дітей, які перебувають на профілактичних обліках у кримінальній міліції у справах дітей та інших службах ОВС, а також дорослих осіб, які негативно впливають на виховання дітей;

- надання окремих доручень членам громадських формувань у сільській місцевості щодо профілактичної роботи;

- проведення інструктажів членів громадських формувань з ознайомленням їх з особливостями маршруту та інформуванням про стан оперативної обстановки;

- спільне проведення з членами громадських формувань профілактичних заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, а також щодо дітей, які потребують профілактичної роботи, дорослих осіб, які втягують дітей у протиправну діяльність, та інших;

- надання допомоги у висвітленні через ЗМІ профілактичної роботи громадських формувань та поширення передового досвіду їх діяльності.

Приблизний перелік організаційних повноважень співробітників ОВС щодо громадських формувань свідчить про особливе місце перших та про їх провідну роль в організації взаємодії з громадськістю, що бере участь в охороні правопорядку. Особливість статусу працівника ОВС у системі взаємодій з громадськими формуваннями В.К. Колпаков пояснює такими факторами:

- працівник міліції як представник органу внутрішніх справ належить до державно-владних структур;

- обов'язок працівника міліції – вести боротьбу з правопорушеннями, зміцнювати правопорядок та законність, захищати права та свободи громадян, при цьому він повинен опиратися на довіру та підтримку населення, допомогу громадськості та трудових колективів;

- забезпечення взаємодії з правоохоронними громадськими формуваннями, зміцнення зв'язків з населенням є одним з найважливіших посадових обов'язків працівника міліції;

- працівник міліції – професіонал у сфері забезпечення охорони громадського порядку, боротьби з правопорушеннями, який отримав відповідну освіту, призначений на посаду після відповідної спеціальної підготовки, забезпечений необхідними матеріально-технічними засобами;

- працівник міліції використовує для вирішення завдань інформаційний, оперативно-розшуковий, технічний потенціал служб органів внутрішніх справ (обліки, спеціальну літературу тощо);

- компетенція працівника міліції у сфері забезпечення охорони громадського порядку, боротьби з антисуспільними явищами значно ширша, ніж компетенція правоохоронних громадських формувань та їх представників [15, с. 38].

У межах координаційної діяльності організаційні повноваження ОВС відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» забезпечуються певними контрольними функціями. Законодавчі положення про те, що громадські формування з охорони громадського порядку проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ шляхом спільного з працівниками цих органів патрулювання і виставлення постів, участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень,

реалізуються через положення підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема:

- начальники відділень дільничних інспекторів, начальники відділів охорони громадського порядку, інспектори по роботі з населенням та громадськими формуваннями міськрайлінорганів здійснюють перевірку кандидатів у члени громадських формувань;

- члени громадських формувань з охорони громадського порядку можуть брати участь у забезпеченні правопорядку лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ;

- начальники міськрайлінорганів та їх заступники здійснюють узгодження положень громадських формувань та затвердження списків членів цих формувань;

- начальники міськрайлінорганів, їх заступники, начальники відділень по керівництву дільничними інспекторами міліції, інспектори по роботі з населенням та громадськими формуваннями здійснюють контроль за організацією роботи на громадських пунктах охорони порядку, про що обов'язково робиться запис у службовій документації громадських формувань;

- кожен працівник міліції при спільному з членами громадського формування несенні наряду є старшим.

**Висновки.** Аналіз зазначених організаційних та контрольних повноважень не дозволяє стверджувати про цілісність правового регулювання координаційного впливу ОВС на організацію профілактичної роботи правоохоронних громадських формувань. Відсутність закріплення механізму координації суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на законодавчому рівні та фрагментарність правового регулювання окремих елементів такого механізму на відомчому рівні не дозволяє ефективно реалізовувати координаційні повноваження суб'єктів профілактичної діяльності.

При цьому нормативно-правові акти декларують важливість координації у системі профілактики адміністративних деліктів. Вона дозволяє на належному рівні організувати виконання профілактичних функцій окремими суб'єктами. Реалізація координаційних повноважень ОВС у відносинах з правоохоронними громадськими формуваннями надають можливість як узгодити, організувати взаємодію між окремими такими формуваннями, так і здійснювати постійний контроль за виконанням профілактичних завдань. Таким чином, потребує належного правового закріплення (і на законодавчому рівні, і в підзаконних нормах) як загальний механізм координації у системі профілактики адміністративних правопорушень, так і механізм реалізації координаційних повноважень окремих суб'єктів – органів внутрішніх справ, прокуратури та інших. При закріпленні у нормативно-правових актах координаційних повноважень

ОВС у сфері профілактики адміністративних правопорушень необхідно враховувати не лише організаційну функцію координації, а й закріпити механізми дієвого контролю за виконанням координаційних рішень.

1. Колпаков В.К. Взаимодействие участкового инспектора милиции с формированиями общественности: [учеб. пособие] / В.К. Колпаков. – К., 1990. – 100 с.

2. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: [монографія] / В.Т. Білоус. – Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2002. – 449 с.

3. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів на місцевому рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес» / О.М. Литвинов. – Х, 2002. – 19 с.

4. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – 155 с.

5. Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3: К–М. – 792 с.

6. Сущенко В.Д. 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. Теорія управління в органах внутрішніх справ: [навч. посібник] / за ред. В.А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.

8. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: [навч. посібник] / А.Р. Крусян. – Одеса: Юридична література, 2001. – 164 с.

9. Алексеев А.И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: [монографія] / А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев. – М.: НОРМА, 2001. – 496 с.

10. Косюта М. Взаємодія правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю: теоретичні проблеми / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2001. – № 6 (12). – С. 8–14.

11. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / А.Э. Жалинский, М.В. Костицкий. – Львов: Вища школа, 1980. – 212 с.

12. Фрицкий О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление / О.Ф. Фрицкий. – К., 1977. – 189 с.

13. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1988. – 245 с.

14. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ (у визначеннях, поняттях і схемах): [навч. посібник; альбом схем] / В.М. Плішкін, В.П. Лисюченко, І.В. Хорт. – К.: НАВС України, 1999. – 120 с.

15. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: [учеб. пособие] / В.К. Колпаков. – К.: Украинская академия внутренних дел, 1993. – 80 с.