



**О.М. КЛЮЄВ**

канд. юрид. наук

Національний університет внутрішніх справ

УДК 351.743

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуті сутність та організаційно-правові засади форм взаємодії органів внутрішніх справ.

Органи внутрішніх справ являють собою соціально-правову систему, управління якою відбувається до загальних вимог науки управління. Будь-яка соціальна система - це, перш за все, сукупність компонентів, частин, елементів, які взаємодіють між собою. Означені складові "можуть відноситись до різних рівнів організації соціальної системи та відповідно формувати окремі блоки, структурні утворення в середині системи" [1, с.74]. Кожний ОВС на місцевому рівні виступає, певним чином, упорядкованою сукупністю компонентів чи елементів. Водночас, своєрідним елементом цієї системи виступають і окремі працівники ОВС, оскільки вони здатні самостійно вирішувати завдання та здійснювати функції, які властиві цим органам [2, с.41]. У наведеному положенні підкреслюється структурний аспект системи. Водночас, будь-яка система має й інший - функціональний аспект, адже уявляє собою сукупність елементів, об'єднаних зв'язками таким чином, що забезпечується цілісна її функція [3, с.92]. Саме тому система повинна розглядатись як структурно-функціональна єдність окремих взаємопов'язаних елементів, реалізуючих покладені на неї функції в умовах конкретного зовнішнього середовища.

Теорія управління розглядає соціальну систему як цілісну та динамічну сукупність частин і елементів, взаємопов'язаних між собою [4, с.23-29]. Чим складніші та різноманітніші завдання, які розв'язує система, тим більше вона роздрібнена на частини та елементи, тим складніше управління такою системою. У зв'язку з цим, виникає дуже важлива проблема управління, а саме - забезпечення погодженості та єдності функціонування частин і елементів системи. Наприклад, за часів СРСР розкриття резонансних злочинів, які скоювались у певній республіці, а злочинець переховувався у іншій, проходило менше етапів і було значно ефективнішим ніж тепер, коли запити щодо інформування про місцезнаходження злочинця або його затримання приходиться направляти у відповідні правоохоронні органи інших держав.

Успіх виконання завдань, покладених на функціонально-галузеві частини та елементи системи ОВС на регі-

ональному рівні, значною мірою визначається загальною погодженістю та єдністю їх дій. Так, наприклад, якщо відсутні погодженість та єдність дій всіх частин та елементів системи ОВС при розшуку злочинців, розшукова функція залишиться просто не реалізованою [5; 6]. Погодженість та єдність частин та елементів системи, які беруть участь у розкритті злочинів (слідчих, оперуповноважених карного розшуку, патрульних, дільничних, експертів-криміналістів та ін.), значно підвищує ефективність реалізації функції боротьби зі злочинністю [7, с.497]. Отже, вона є неодмінною умовою нормального функціонування системи, засобом підвищення ефективності її функціонування, одним з найважливіших завдань управління в соціальних системах. Більш того, погодженість функціонування частин та елементів системи - це органічно притаманна системам об'єктивна властивість. Інакше кажучи, погодженість - це обов'язковий і невід'ємний атрибут системи. В системах соціального управління ця властивість реалізується через свідому діяльність людей, однак її об'єктивний характер від цього не змінюється. Чим складніші завдання, що стоять перед системою, тим складніша сама система управління, більш прихований, завуальований об'єктивний характер цієї властивості і тим більша роль управління в досягненні погодженого функціонування частин та елементів системи.

Взагалі, формальний тип організації та взаємодії складових соціальних систем може забезпечити ефективність розвитку відповідних процесів лише в тому випадку, якщо: по-перше, він об'єктивно віддзеркалює соціальні потреби; по-друге, формує науково обґрунтовані засоби, механізми, форми і способи задоволення, вирішення соціальних потреб чи завдань; по-третє, визначає місце серед засобів, механізмів, форм і способів займають організаційно-правові; по-четверте, враховуються властиві даному типу закономірності та тенденції суспільного розвитку. В умовах же сьогодення, коли до соціально-правових систем, в тому числі до ОВС, ставляться якісно нові вимоги, необхідний також комплекс заходів

щодо набуття ними таких властивостей, які б забезпечили їм здатність до швидкої перебудови структурних і функціональних зв'язків.

Належна охорона громадського порядку, успіхи у розкритті, розслідуванні і попередженні злочинів значною мірою залежать від ефективності взаємодії працівників ОВС на регіональному рівні. У зв'язку з цим, особливого значення набуває питання організації тактично правильної та психологічно виваженої взаємодії між ними. Відповідність дій всіх елементів системи є не тільки обов'язковою умовою нормального її функціонування, засобом підвищення її ефективності, а складає одне з найважливіших завдань організаційної функції управління в діяльності працівників ОВС. Організація взаємодії в процесі управління виникає, насамперед, тоді, коли обмежені можливості матеріального, кадрового, інформаційного і т.п. характеру одного із суб'єктів управління, які не дозволяють якісно у відведений час вирішити поставлене завдання. Виходом із такого становища є звернення в ініціативному порядку за допомогою до інших суб'єктів управління. Якщо останні, спонукувані почуттям моральної відповідальності за досягнення загальних цілей, або солідарності з колегами, або керуючись іншим яким-небудь мотивом надають таку допомогу, то це і є взаємодія. Названа причина взаємодії - одна із часто виникаючих, але не єдина. Взаємодія може здійснюватися і без прохання про допомогу, без попередньої домовленості, а виникати на основі правового обов'язку, встановленого за допомогою законних або підзаконних актів. Наприклад, черговий по відділу ОВС при вчиненні тяжкого злочину зобов'язаний оповістити про це не тільки підрозділи свого регіону, але проінформувати інші правоохоронні відомства та громадськість [8].

Незалежно від того, який характер носить взаємодія - ініціативний або визначений нормативними актами, безпосередній або опосередкований, зовнішній або внутрішній, її необхідно, в більшій або меншій мірі, організувати: домовитися (усно або письмово) про час, місце, форму спільних дій, силах, засобах та ін. У тих випадках, коли взаємодія носить нормативно-правовий характер, дії взаємодіючих сторін можуть бути досить жорстко регламентовані. Це пов'язано, найчастіше, з необхідністю дотримання правових норм, прагненням деталізувати, упорядкувати процес взаємодії, полегшити тим самим поведінку суб'єктів управління в екстремальних ситуаціях. У тих випадках, коли взаємодія носить ініціативний характер, або пов'язана із вирішенням порівняно нового завдання, організаційний процес може вимагати багато часу і зусиль. Організація будь-якої взаємодії, не говорячи вже про саму взаємодію, є завжди багатостороннім процесом, де кожний партнер рівноправний і однаково зацікавлений у кінцевому результаті.

Зміст взаємодії ОВС на регіональному рівні можна з'ясувати через його організаційно-правові форми. Це впливає з діалектичної єдності форми та змісту об'єкта, що досліджується. Взаємодія ОВС на регіональному рівні

відбувається у певних формах, під якими необхідно розуміти зовнішнє вираження сумісної правоохоронної діяльності працівників ОВС а також інших державних і недержавних органів, які виконують функції з охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Безліч існуючих у практиці видів та форм взаємодії в ОВС потребують класифікації, приведення їх в певну систему, котра полегшила б їх сприйняття, аналіз і теоретичне обґрунтування, дала змогу виробити практичні рекомендації щодо їх реалізації, закріпити їх у відомчих нормативних актах. Не викликає сумнівів також і те, що вивчити всі сторони взаємодії можна лише на основі класифікації відомих правоохоронній практиці варіантів зв'язків і контактів ОВС та громадян. Саме така класифікація дозволяє забезпечити правильну орієнтацію в їх масиві: забезпечити процес вивчення; допомогти швидше знайти закономірності, що впливають на їх розвиток та зміну, і, як результат, визначити шляхи і конкретні заходи щодо підвищення ефективності спільної правоохоронної роботи органів внутрішніх справ на місцевому рівні.

Автори використовують різні критерії для класифікації. Однак, найчастіше ці класифікації носять надто лаконічний характер і засновані на двох-трьох критеріях. Найбільш відомими критеріями класифікації взаємодії в органах внутрішніх справ є: часові характеристики (постійне і тимчасове), відношення до системи (внутрішнє і зовнішнє) і позиція суб'єктів взаємодії в ієрархії елементів системи (горизонтальна і вертикальна) [9; 10]. На думку В.М. Плішкіна, трьох критеріїв не достатньо, щоб охарактеризувати всю різноманітність аспектів взаємодії в органах внутрішніх справ, навіть якщо мати на увазі найбільш поширене розуміння цієї взаємодії. До трьох названих критеріїв він додає й такі: за характером підстав для взаємодії (за підставами виникнення) можна виділити взаємодію: регламентовану, за вказівкою органів, що стоять вище, ініціативну; за способом виконання спільних завдань: самостійну (автономну), спільну; за просторовими характеристиками: близько розташовану, віддалену; за характером зв'язків суб'єктів взаємодії: безпосередню, опосередковану; за характером умов взаємодії (за станом середовища функціонування): звичайну, екстремальну; за особливостями "технології": послідовну, паралельну; за кількістю суб'єктів взаємодії: двосуб'єктну, багатосуб'єктну; за етапами безпосередньої діяльності: попередню, основну, заключну; за сферами діяльності: управлінської діяльності, профілактичної діяльності, кримінально-процесуальної діяльності, адміністративної діяльності міліції, оперативно-розшукової діяльності; за формами діяльності (стосовно етапів та стадій управлінського циклу): у ході аналізу інформації, у ході підготовки управлінського рішення, у ході реалізації управлінського рішення, у ході контролю та ін.; за спрямованістю взаємодіючих суб'єктів: позитивну, негативну; за ступенем однорідності функцій взаємодіючих суб'єктів: взаємодію суб'єктів, виконуючих однорідні функції, взаємодію суб'єктів, виконуючих різні функції [7, с.508-509].

Приймаючи до уваги різні підходи вчених щодо визначення та класифікації організаційно-правових форм взаємодії органів внутрішніх справ, визначимо серед них такі, як: проведення спільних засідань колегій органів, дії яких узгоджуються, оперативних нарад керівників та їх структурних підрозділів, міжвідомчих нарад з метою розгляду актуальних питань правоохоронної діяльності, прийняття узгоджених спільних рішень; розробка та реалізація спільних планів, програм боротьби із правопорушеннями; підготовка та прийняття спільних відомчих нормативних актів (інструкцій, настанов, інформаційних листів тощо) з питань тактики здійснення правоохоронної діяльності на місцевому рівні; створення спільних робочих груп представників правоохоронних органів для комплексної оцінки кримінологічної ситуації, вивчення окремих проблем боротьби із правопорушеннями, ефективності профілактичних заходів, встановлення недоліків в організації взаємодії з метою розробки пропозицій та рекомендацій щодо їх вирішення; надання спільно створеними групами працівників апаратів міністерств і відомств комплексної практичної допомоги низовим підрозділам у виконанні або реалізації програмних настанов, правових приписів та координаційних рішень з питань правоохоронної діяльності на відповідній території, вдосконаленні їх координаційної та організаційно-розпорядчої діяльності на місцях; вивчення і поширення позитивного досвіду, що призводить до правильного розуміння суті взаємодії, розповсюдження найбільш дієздатних форм спільної діяльності, їх розвитку та вдосконаленню.

Іншими формами взаємодії є: взаємне інформування правоохоронними та іншими державними органами один одного про виявлені ними у процесі здійснення своїх повноважень причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень; розробка та подання до центральних органів державної влади спільних узгоджених пропозицій щодо внесення змін до стратегії боротьби із правопорушеннями, а також змін до державних, регіональних та місцевих програм (планів) правоохоронної діяльності; здійснення спільних цільових заходів з метою виявлення і припинення правопорушень, а також усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню; погоджене визначення переліку інформації, оперативний обмін якою та її використання може сприяти своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання правопорушенням; своєчасне інформування правоохоронними органами один одного про відомі їм факти готування чи вчинення правопорушень, дізнання або розслідування яких законом покладено на той орган, якому про це повідомляється; забезпечення вжиття відповідними підрозділами невідкладних заходів щодо запобігання таким правопорушенням, їх припинення, затримання осіб, які їх вчинили; спільний виїзд до регіонів для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам у вирішенні поставлених перед ними завдань, призначення в органах та установах, які узгоджують власні відповідні дії працівників, відповідальних за організацію постійного

узгодження дій, взаємодію з аналогічними підрозділами інших правоохоронних органів; взаємне використання можливостей органів та установ при вирішенні питань про відшкодування збитків від протиправної діяльності у тому числі, стосовно повернення коштів від злочинної діяльності із-за кордону; проведення спільних семінарів, конференцій, практичних занять з питань, які становлять спільний інтерес для органів.

Безумовно, даний перелік форм взаємодії органів внутрішніх справ на регіональному рівні не є вичерпним, він може доповнюватися і змінюватися. Питання вироблення чітких понять взаємодії та координації в органах внутрішніх справ також має не тільки теоретичне, але й чисто практичне значення, оскільки проблема взаємодії в органах внутрішніх справ є загальною, і від того, який зміст ми вкладаємо в поняття взаємодії, і, відповідно, в поняття координації, буде залежати розгляд питань про механізм їх виявлення, принципи, класифікацію, нормативне регулювання, практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємодії та координації і ряду інших.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем /Под ред. Е.Б. Кубко. –К.: Юриком, 1997. –192 с.
2. Административна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник /Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. –К.: Укр. академія внутр. справ, 1995. –177 с.
3. Научная организация управления органами внутренних дел /Под ред. Г.В. Зуйкова. –М.: Академия МВД СССР, 1984. –313 с.
4. Управленческие процедуры /Отв. ред. В.М. Лазарев. –М.: Наука, 1988. –271 с.
5. Наказ МВС України “Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ” від 18.10.1993 р., № 701.
6. Наказ Генерального прокурора України “Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю” від 14.01.2002 р., № 3.
7. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. –К.: НАВСУ, 1999. –702 с.
8. Наказ МВС України “Про заходи щодо подальшого вдосконалення діяльності чергової служби органів внутрішніх справ України” від 18.08.1992 р., № 485.
9. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка. Учебное пособие. –К.: Укр. академія внутр. дел, 1993. –80 с.
10. Аксенов А.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления. Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Академія МВД СССР. –М., 1974. –24 с.

*Надійшла до редколегії 24.02.2004*

КЛЮЕВ А.Н. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Рассмотрены сущность та организационно-правовые основы форм взаимодействия органов внутренних дел.

\*\*\*

KLJUEV A.N. ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS AT THE REGIONAL LEVEL

Organizational-legal bases of forms of interaction of law-enforcement organs are considered essence that.



**М.В. КОРНІЄНКО**

*Міністерство внутрішніх справ України*

УДК 328.185(477)

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто стан боротьби з корупцією в Україні та запропоновано низку додаткових заходів протидії корупції на внутрішньодержавному рівні.

Роки незалежності України принесли чимало надбань і досягнень, але поряд з цим країну на шляху становлення державності, як і багато інших держав світу, не обминуло таке негативне явище, як корупція.

Вітчизняна корупція повторює основні етапи "становлення" аналогічних явищ у більшості країн світу, водночас дошкільними особливостями є наявність домінуючих чинників не лише матеріально-економічного, але й ідеологічного, морального характеру, а також загальної і правової культури [1]. Така ситуація змушує шукати комплексних підходів до розв'язання проблеми корупції, основою яких є насамперед профілактика.

Розглядаючи теоретичні питання профілактичної діяльності, вчені по-різному трактують її основні положення: попередження злочинності і корупції, профілактика злочинності і корупції, соціальна профілактика тощо [2, 3].

Більшість юристів вважають, що поняття "профілактика" і "попередження" доцільно використовувати як тотожні. На думку інших, попередження – це стратегія суспільства, головна мета якого гарантувати безпеку соціальних цінностей, запобігаючи ймовірним посяганням на них, а профілактика – це тактика, тобто комплекс тактичних заходів, що обираються залежно від місця, часу, конкретних особливостей та інших обставин.

Аналізуючи наведені поняття "профілактики (попередження)" можна дійти висновку, що попереджувальні заходи у своїй сукупності становлять комплекс державних і суспільних заходів, спрямованих на приборкання і

ліквідацію корупції як соціального явища, причин і умов, що її породжують. Водночас держава бореться з конкретними проявами корупції [4-7]. Проведені останнім часом організаційні і практичні заходи деякою мірою сприяли виробленню ефективніших шляхів боротьби з корупцією, подоланню її причин і наслідків та підняттю іміджу України на міжнародній арені.

На виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" впродовж 2003 р. підрозділи ОВС склали та направили до суду 1823 (у 2002 р. – 2811) адміністративних протоколи, за матеріалами яких суди прийняли рішення щодо 1590 справ (87 відсотків). Певне зменшення кількості адміністративних протоколів (майже 35 відсотків порівняно з 2002 р.) пояснюється переорієнтуванням особового складу з викриття правопорушень, які лише формально підпадають під ознаки корупційних діянь і фактично не впливають на криміногенну ситуацію в державі, а натомість дискредитують діяльність правоохоронних органів своєю дріб'язковістю.

Впродовж 2003 р. основна увага спецпідрозділів зосереджувалась на викритті порушень антикорупційного законодавства держслужбовцями вищого рангу. За означений період до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягнуто 61 держслужбовця 3 та 4 категорії (підрозділи БОЗ – 56, ДСБЕЗ – 4, ДАІ – 1). У 2002 р. таких рішень прийнято лише 26, тобто на 57 відсотків менше. Так, до адміністративної відповідальності за порушення Закону України "Про боротьбу з корупцією" притягнуто О.В. Патоку – заступника начальника Депар-