

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Т.С. Гавриш

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ ТА КОНТРОЛІ ЗА ПРОФІЛАКТИКОЮ ЗЛОЧИНІВ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

У ст.7 Конституції України зазначається, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. Місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [2], а також формою децентралізації державної влади; воно здійснюється територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування – відповідні ради народних депутатів та їхні виконавчо-розпорядчі органи; територіальні громади та органи, утворені ними, мають власні повноваження, у межах яких діють самостійно, під власну відповідальність, а також повноваження органів державної виконавчої влади, надані (делеговані) їм законом, у межах яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Однією з найсуттєвіших особливостей місцевого самоврядування є те, що на його рівні не діє принцип поділу влад, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Але, звичайно, не можна споріднювати повноваження у системі місцевого самоврядування між представницькою (радами) та виконавчою (виконкоми) його частинами при забезпеченні єдності цих частин. Тому функціональна характеристика має подаватися окремо.

Відповідно до ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування» представницькі органи щодо управління профілактикою злочинів вирішують наступні питання: 1) утворюють органи, наділені виконавчими повноваженнями та функціями, а також контролюють їх діяльність (пп. 6, 8); 2) забезпечують та контролюють діяльність постійних комісій рад (п.11); 3) скасовують рішення відповідних виконавчих органів у встановленому законом порядку (п.15); 4) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування (п.22); 5) створюють відповідно до закону підрозділи місцевої міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затверджують і звільняють керівників та дільничних інспекторів цієї міліції (п.39); 6) заслуховують звіти керівників органів внутрішніх справ (інших правоохоронних органів) про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушують перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною (п.40) [2].

Згідно зі ст.38 Закону України «Про місцеве самоврядування» повноваження виконавчих органів щодо законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян розділяються на власні і делеговані [2].

До власних повноважень належать: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення підрозділів місцевої міліції, вирішення питань про чисельність її працівників, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; 2) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; 3) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; 4) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо [2].

Делеговані повноваження: 1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; 2) вжиття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; 4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; 7) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства; 8) утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їх діяльності; 9) сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи; 10) вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ [2].

Таким чином, функціональний аналіз статусу органів місцевого самоврядування України свідчить про їх значну правову, організаційну та матеріально-фінансову автономію в управлінні профілактикою злочинів. Отже, можемо говорити про те, що **органи місцевого самоврядування є однією з ланок механізму держави по боротьбі зі злочинністю**, проте ні в якому разі не компонентом її апарату.

І організаційна, і процедурна управлінська діяльність щодо профілактики злочинів закінчується контролем за фактичним виконанням рішень

суб'єктами, до яких вони спрямовані. Це означає, що контроль, як правило, виступає як заключний (результативний) етап як під час організації профілактики злочинів, так і в процесі її здійснення.

Контроль є важливим елементом управління. Це явище багатогранне і багатопланове. Виходячи з суті контролю як нагляду та постійного спостереження за відповідністю діяльності об'єктів тим приписам, які вони отримують від суб'єктів управління профілактикою злочинів (наприклад, місцевих рад), він є досить самостійним видом діяльності. Функція контролю в управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану справ з вимогами, які поставлені перед системою, пошуці відхилень від поставлених задач та з'ясуванні причин цих відхилень, а через них в оцінці діяльності, функціонування та розвитку системи. Така специфіка контролю, як зазначають у своїх працях дослідники цієї проблеми, і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, дозволяє створити спеціальні контролюючі органи, для яких здійснення контролю є першочерговою, або однією з головних функцій, а також визначити компетенцію цих органів [3, с.7, 8].

При аналізі компетенції управлінських органів звертаєш увагу на таку обставину – найчастіше контрольна функція міститься в кінці переліку основних функцій суб'єкта управління. Таке положення надихнуло деяких науковців на висновок, ніби контроль є другорядною функцією, має вторинний характер [4, с.100]. Але ми вважаємо, що така ситуація в першу чергу свідчить про послідовність дій в процесі управлінської діяльності. Кінцеве місце контролю в процедурі або в організації управління свідчить не про другорядність, а підкреслює самостійність та специфіку здійснення контрольної функції.

Контроль не існує в суто ізольованому від інших функцій вигляді, як не може бути контролю заради самого контролю. Він здійснюється у певній сфері з урахуванням її особливостей, конкретного змісту, у певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності.

Контроль є дуже важливим етапом процедурної управлінської діяльності. Він є запорукою відсутності формалізму у цій справі. Тому він найчастіше пов'язаний з суто управлінською діяльністю.

Контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування за фактичним виконанням управлінських рішень суб'єктами профілактики злочинів носить зовнішній характер тому, що здійснюється органами, які не складають систему координації профілактики злочинів. Цей різновид контролю тісно пов'язаний зі здійсненням контролю за всією координаційною діяльністю, коли перевірка проводиться за багатьма елементами: за організаційним, ресурсним, фінансовим, функціональним тощо, а також за станом виконання управлінського (координаційного) рішення та досягнутих результатів.

Як свідчать матеріали зовнішньої контрольної діяльності за фактичним виконанням рішень суб'єктами профілактики злочинів, такого роду діяльність проводиться на достатньо професійному рівні. Стверджувати це

нам дає змогу практика використання широкого арсеналу методів та форм контролю за діяльністю означених суб'єктів. На основі проведеного нами вивчення практики здійснення контролю ми встановили, що найбільш розповсюдженими **формами контролю** з боку представницьких органів місцевого самоврядування є: 1) здійснення перевірок уповноваженими контролюючими органами за відповідними дорученнями, 2) створення спеціальних комісій, 3) контроль, який здійснюється в ході проведення інспектування відповідної установи.

Формальною підставою для здійснення перевірки контролюючим органом діяльності суб'єкта профілактики злочинів є доручення місцевої ради на відповідні дії щодо визначеного аспекту. Результати перевірки оформлюються, як правило, доповідною запискою на ім'я голови відповідної ради або комісії цієї ради, якій доручено моніторинг контрольної діяльності. Треба об'єктивно відзначити, що значні недоліки в роботі суб'єктів профілактики злочинів у області фіксуються доволі часто. Зокрема, відмічається значне послаблення оперативного контролю зі сторони правоохоронних і контролюючих органів, встановлені чисельні порушення законодавства з їх боку їх робота з реалізації спільних узгоджених планів та рішень часто визнається неефективною або малоефективною. Всі ці ствердження аргументовані та підкріплені фактичними даними роботи суб'єктів профілактики злочинів, які відрізняються від статистичної звітності відповідних відомств.

Іншою формою контролю є створення спеціальних комісій як з числа депутатів відповідної ради, так і спільно з певними відомствами або установами. Такі комісії створюються, як правило, для контролю за фактичним виконанням рішень ради з певних питань. Перевага міжвідомчих комісій, на наш погляд, полягає в тому, що вони здійснюють масштабну перевірку виконання спільних узгоджених заходів суб'єктів профілактики злочинів, які були передбачені програмним документом. Контроль здійснюється методом повідомчої перевірки силами органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та контролюючих органів. На місцевому рівні такі комісії утворюються спільним рішенням голови відповідної державної адміністрації і ради народних депутатів. Підставами для проведення перевірки, як свідчить вивчення матеріалів, можуть бути: інформація, отримана від зацікавлених суб'єктів про невиконання координаційного рішення; не дотримання терміну виконання спільного узгодженого рішення або окремих, передбачених ним заходів; низька ефективність профілактичних дій; відчужений формалізм в цій справі.

Специфічною формою контрольної діяльності представницьких органів місцевого самоврядування є контроль за діяльністю відповідної установи, що здійснюється під час її інспектування представниками ради. При проведенні інспектування поруч із перевітками додержання фінансової, бюджетної, кадрової та інших видів дисципліни перевіряється і спільна узгоджена діяльність у сфері профілактики злочинів. Треба зазначити, що у місцевих представництвах правоохоронних органів в основному забезпечується належний рівень організації виконання рішень ради з питань профілактики злочинів. Для забезпечення виконання профілактичних програм

затвержені відповідні плани заходів, які передбачають практичне вирішення багатьох наявних проблем та негараздів. Намітилися позитивні зрушення у налагодженні взаємодії та координації діяльності органів влади та управління, правоохоронних, контролюючих органів у профілактиці злочинів.

У практиці контролю за координацією та взаємодією у профілактиці злочинів зустрічаються і так звані робочі групи, які утворювались представницькими органами місцевого самоврядування для перевірки стану здійснення роботи нижчими ланками місцевого самоврядування.

Заслугує на увагу подальше використання і такої організаційної форми контролю за фактичним виконанням управлінських рішень представницьких органів місцевого самоврядування як розробка спеціальних програм щодо забезпечення контролю. Аналіз цих програм свідчить про те, що вони є своєрідною формою поєднання плану спільних узгоджених профілактичних дій суб'єктів профілактики злочинів і плану здійснення перевірки виконання цих заходів з боку представницьких і контролюючих органів. У цих програмах слід поруч з суто профілактичними заходами і формами узгоджених спільних дій (наприклад, спільний аналіз правоохоронними органами стану економічної злочинності, спільне планування, взаємний обмін інформацією, створення інформаційної системи про підприємницькі структури, які фінансують злочинні угруповання), виконання яких покладається на правоохоронні і контролюючі органи, передбачити спеціальні заходи з контролю за виконанням цих заходів (наприклад, систематичні – кожного місяця – звіти керівників суб'єктів профілактики злочинів про результати виконання заходів, проведення цільових перевірок виконання рішення, забезпечення та активізацію своєчасного реагування на можливі порушення законодавства під час здійснення профілактичних заходів тощо), які необхідно покласти на відповідну раду.

Ми пропонуємо звернути на цю форму контролю особливу увагу, так само як і на документ, який її відображає, адже її потенціал не вичерпаний. По-перше, відбувається ефективне поєднання управлінських (координаційних) і контрольних форм, а через них координаційної і контрольної функції в управлінні профілактикою злочинів, що безумовно позитивно вплине на діяльність представницьких органів місцевого самоврядування у сфері профілактики злочинів. По-друге, здійснюється організаційна економія, тобто замість двох засідань проводиться одне, чим також забезпечується комплексність реагування та профілактичного впливу як принцип протидії злочинності. По-третє, тим самим підкреслюється місце і роль контролю з боку органів місцевого самоврядування за спільними узгодженими діями у профілактиці злочинів.

Практика роботи комісій з питань законності місцевих рад свідчить, що розповсюдженою формою контролю за фактичним виконанням рішень ради з питань профілактики злочинів було проведення виїзних засідань комісій на місцях. Виїзні засідання комісій можуть проводитись простим або розширеним складом. Виїздне засідання простим складом проводиться за участю комісії та керівництва суб'єкта профілактики злочинів, котрий інспектується або був проінспектований деякий час тому і зараз підлягає

контрольній перевірці з метою моніторингу ходу усунення недоліків, виявлених під час попередньої перевірки. При проведенні виїзних засідань комісії розширеним складом на нього запрошуються представники або весь трудовий колектив, керівники органів місцевої влади і самоврядування, міліції, прокуратури, судів тощо.

Контрольна діяльність, як і будь-яка інша управлінська діяльність, потребує визначення та оцінки ефективності на основі певних критеріїв та за допомогою певної кількості показників. Так, ми вже зазначали, що місцеві ради доручають правоохоронним чи контролюючим органам власноруч або через створені спільно комісії провести, наприклад, перевірки дотримання законності, фінансово-кредитної дисципліни, порядку сплати податків та внесення інших обов'язкових платежів до бюджету, або стану виконання власних рішень чи рішень вищестоящих органів влади та управління. Звідси постає практична потреба в отриманні інформації про глибину та всебічність контрольної діяльності. Коефіцієнт повноти контролю управлінських органів визначається за трьома напрямками:

По-перше, через кількість встановлених правопорушень, наприклад, у сфері кредитно-фінансової дисципліни, сплати податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, за допомогою формули:

$$K_{пк1} = P_k / Z_n * 100 \% , \text{ де}$$

$K_{пк1}$ – коефіцієнт повноти контрольної діяльності; P_k – кількість встановлених правопорушень; Z_n – загальна кількість перевірочних заходів.

По-друге, через кількість встановлених порушень порядку здійснення координаційної діяльності, за формулою:

$$K_{пк2} = P_{пзк} / Z_n * 100 \% , \text{ де}$$

$K_{пк2}$ – коефіцієнт повноти контрольної діяльності; $P_{пзк}$ – кількість встановлених порушень; Z_n – загальна кількість перевірочних заходів.

По-третє, через сумарну величину кількості порушень, по яким встановлені причини та умови їх вчинення, та кількості встановлених осіб-порушників, за формулою:

$$K_{пк3} = (P_{пу} + O_n) / Z_n * 100\% , \text{ де}$$

$K_{пк3}$ – коефіцієнт повноти контрольної діяльності; $P_{пу}$ – кількість порушень; O_n – кількість осіб-порушників; Z_n – загальна кількість перевірочних заходів.

У процесі подальшого розвитку системи управління профілактикою злочинів, її структурно-організаційної перебудови, змін у завданнях і конкретних функціях органів управління, яка, ми сподіваємось, буде проводитись поруч із розвитком всієї системи суспільного управління в Україні, має бути переглянута щодо відповідності їм і сама система контролю. Створення системи нових органів контролю в сфері управління суспільними процесами, на наш погляд, не доцільне. Краще потрібно використовувати вже існуюче, залишивши в ньому те, що виправдане практикою, шляхом глибокого обґрунтування її потреб. Існування значної кількості контролюючих органів ще не означає загального покращення справ у державному управлінні. Головним є не сама їх діяльність, а результат, ефективне використання наслідків контролю для поліпшення ситуації в сфері профілактики злочинів.

На наш погляд, вирішенням значної кількості проблем у контрольній діяльності має стати Закон України «Про державний контроль», який охоплював би основні принципи і напрямки цієї діяльності, сформував би застави цілісної системи контролю усіх гілок державної влади, як зовнішнього, так і внутрішнього його різновидів, взаємовідносин і взаємодії між парламентським, президентським, судовим контролем, прокурорським наглядом, з одного боку, і контролем за виконанням спільних управлінських рішень суб'єктів профілактики злочинів самими координаційними органами, з іншого. Підкреслимо, що спільними для них є мета та об'єкт контролю, а завдання, форми, методи та результати його здійснення різні. Звичайно, що додаткової розробки потребують детальна регламентація контрольної діяльності, а також процедурні аспекти, а цьому посприяти має розробка питань контролю в спеціальному законодавчому акті з проблем профілактики злочинів [5, с.127-132]. Контроль відповідатиме своєму призначенню лише тоді, коли він буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат; організація його й процедура проведення не буде заважати роботі тих, кого контролюють, і відбуватиметься у чітко визначених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю, а якістю, забезпеченням виконання поставлених завдань.

Список літератури: 1. Конституція України. 2. Закон України «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. 3. Студеникіна М.С.Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник/ За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 5. Литвинов О.М. До концепції проекту Закону України «Про профілактику злочинності»// Вісник Університету внутрішніх справ . 2000. №12-1.

Надійшла до редколегії 06.05.02

І.В. Власенко, А.О. Суботін

ПЕРШОЧЕРГОВІ ДІ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ МВС УКРАЇНИ В УМОВАХ СПРОБИ ЧИ ЗДІЙСНЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНИХ АКТІВ

Загальновідомо, що явище тероризму не є чимось новим для людства. Але факти терору останнього часу дають підстави стверджувати, що він став якісно іншим. Сам термін «міжнародний тероризм», досить швидко впроваджений у свідомість мас, указує на те, що терор став справою, що виходить за межі окремої країни. У той же час стало зрозуміло, що руйнівні сили великої потужності перестали знаходитися в монопольному володінні державних структур і виявилися надбанням порівняно невеликих політичних організацій і груп. Для створення сильного ефекту терористам навіть не обов'язково володіти могутньою зброєю, а потрібно досить уміло скористатися технічними можливостями цивільної сфери.

Міжнародний тероризм різною мірою зачіпає інтереси України. Умовно всі наслідки проявів міжнародного тероризму для України можна подати в наступному вигляді:

- 1) прямий вплив унаслідок своєї специфіки;
- 2) непрямий вплив, що зачіпає інтереси України;
- 3) наслідки проявів тероризму безпосередньо України не стосуються.