

твенного порядку. М., 1973. 15. Еропкин М.І., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. 16. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография. Ч.1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции. М., 1996. 17. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (милиции): Учеб. пособие / Под ред. А.П.Коренева. М., 1988. 18. Калайанов Д.П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України. Учб. Посібник. Одеса, 2000. 19. Герасименко Є. До питання про адміністративну юрисдикцію в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 75. Правознавство. 2000. 20. Про судову практику в справах про хуліганство: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 р. № 3 // Збірник ППВС 1991-1993. 21. Войцеховский А.В., Додин Е.В., Голосниченко І.П. Организация патрульно-постовой службы по единой дислокации. К., 1982. 22. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка. М., 1963.

*Надійшла до редколегії 14.03.05*

*О.М. Макаренко*

### **ФОРМИ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Органи внутрішніх справ України, виконуючи широке коло завдань щодо забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб від різних протиправних посягань, використовують систему різноманітних форм управління. Проблеми форм управлінської діяльності знаходяться на межі двох наук: науки адміністративного права та теорії управління. Але, як в науці адміністративного права, так і в теорії управління, відсутнє єдине визначення поняття та видів форм управління. У зв'язку з цим комплексне дослідження зазначеної категорії з боку цих наук дозволить глибше розкрити сутність зазначеного поняття. Отже, одним із можливих варіантів вирішення цього питання є системне дослідження з розкриттям змісту та особливостей її складових елементів.

В адміністративно-правовій літературі та теорії управління існують різні точки зору щодо визначення поняття форм управління. Так, наприклад, Ю.П. Битяк та В.В. Зуй, розглядаючи питання форми державного управління, зазначають, що це «зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління» [1, с.91]. В.В. Богущкий під формою управлінської діяльності розуміє зовнішній вираз конкретних дій, які здійснюються з метою і в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності [2]. Р.С. Павловський визначив форми державного управління, як «зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату» [3, с.164]. Заслугове на увагу думка І.П. Голосніченка, який під формою управління розуміє управлінські дії, які мають зовнішній вираз [4]. М.І. Єропкін запро-

поновував наступне визначення форм управлінської діяльності – це організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління, які здійснюються з метою практичного виконання поставлених перед ним завдань [5, с.55]. Л.В. Коваль наводив таке визначення форм державного управління – це «будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління» [6, с.66]. Ю.М. Козлов надає наступне визначення формам управління – це «зовнішнє вираження дій виконавчого органу (посадової особи), які здійснюються в межах їх компетенції та викликають певні наслідки» [7, с.234]. Д.М. Овсянко сформулював форми управління як «зовнішнє вираження дій органу виконавчої влади або його посадових осіб, які здійснюються в межах своєї компетенції» [8, с.108]. В той же час В.С.Пронін зазначив, що «зовнішнє вираження управлінських дій, які здійснюються органом управління щодо реалізації поставлених перед ним завдань, отримало назву форм управління» [9, с.29]. Звичайно, що слово «форма» має і таке значення, як «зовнішній вигляд чого-небудь» [10, с.743], а тому, якщо вона знаходить свій прояв через виконання певних дій, то необхідно зробити висновок, що в схематичному вигляді форми управлінської діяльності можна уявити як сукупність дій, які мають зовнішній вираз. Беручи до уваги наведені вище визначення понять форми управлінської діяльності зазначимо, що під формою діяльності, у тому числі і управлінської необхідно розуміти той чи інший варіант зовнішнього вираження її змісту [11, с.202–235].

Незважаючи на різноманітність поглядів науковців щодо визначення видів форми управлінської діяльності, в юридичній літературі їх прийнято розподіляти на правові та неправові. Розмежування між ними проводиться залежно від характеру юридичних наслідків. Використання тієї чи іншої форми залежить від конкретної ситуації, оскільки при вирішенні одного і того ж питання використовується як правові, так і неправові форми, тому тільки раціональне використання форм у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основної серед них, вміле поєднання, а при необхідності й пошук нових, забезпечує досягнення запланованих результатів. На практиці іноді важко розрізнити форми управлінської діяльності, оскільки всі форми державного управління – правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів тощо) й неправові (здійснення організаційних дій, наради, семінари, матеріально-технічні дії) – в певному розумінні є правовими, які мають і відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці.

Хоча формам управлінської діяльності в юридичній та управлінській літературі приділено достатньо уваги, проте погляди вчених-адміністративістів, провідних фахівців теорії управління, в основному, були присвячені дослідженню правових форм управління, у той же час аналіз неправових форм залишався поза увагою дослідників, незважаючи на їх практичну значущість для будь-якої соціальної організації. У зв'язку з цим

ретельний аналіз організаційних форм управління органами внутрішніх справ із сучасних методологічних позицій набуває важливості та обґрунтованості. Значна частина діяльності не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктаж, контроль, добір кадрів тощо) [12, с.107]. Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення дій юридичного характеру, можуть виникати після правових форм, вони пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх здійснення базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією певного суб'єкта його владними повноваженнями. Будь-яка суспільно-корисна діяльність може бути відповідним чином згрупована, тобто зведена в певні однорідні групи за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вияву. Всі форми діяльності безпосередньо чи опосередковано обумовлені відповідними юридичними актами, за допомогою яких держава регламентує діяльність державних та громадських організацій.

Більшість управлінських дій в органах внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень здійснюється в межах неправової форми, що і є безпосереднім предметом нашого дослідження. В багатьох випадках вона не потребує детального правового регламентування, але здійснюється відповідно до наданої компетенції та в межах діючих нормативних актів. Для найбільш повного дослідження організаційних форм управлінської діяльності органів внутрішніх справ в сфері профілактики правопорушень, на наш погляд, необхідно звернутися до організаційних форм діяльності державних органів щодо здійснення функцій держави. При цьому слід визначитися з місцем функцій органів внутрішніх справ у функціях держави. Функції держави реалізуються через систему конкретних органів, при цьому частина функцій держави трансформується у функції цих органів. Оскільки на органи внутрішніх справ покладено реалізацію державної політики в сфері профілактичної діяльності [13], то можна зробити висновок про те, що органи та підрозділи системи МВС України виконують одну із державних правоохоронних функцій, а саме – здійснюють профілактику правопорушень.

В адміністративно-правовій літературі та літературі з теорії управління, як правило, організаційну форму управлінської діяльності органів внутрішніх справ, поділяють на; а) організаційні дії; б) матеріально-технічні операції [14; 15]. Існує думка, що здійснення організаційних дій – це повсякденні та різноманітні прояви управлінської діяльності, що позбавлені юридичної оболонки [16, с.5–36]. Заслугують на увагу погляди С.О. Агеєвої, яка зазначає, що організаційна робота – це специфічна форма управлінської діяльності, яка опосередковує безперервний процес практичного виконання функцій управління, а також підтримує власну організацію органів

управління [17, с.8]. Ю.М. Козлов сформулював наступне визначення організаційних дій: «Організаційні дії органів державного управління (посадових осіб) – це повсякденні та різноманітні прояви їх управлінської діяльності, необхідні для забезпечення чіткої та ефективної роботи щодо виконання управлінських функцій» [18, с.131]. В.К. Колпаков зазначає, що здійснення організаційних дій – це повсякденні і різноманітні прояви управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків [19, с.212].

Вважаємо, що організаційні форми профілактичної роботи повинні розглядатися відповідно до суб'єктів, які ці форми роботи реалізують, з врахуванням їх правового статусу, рівня підготовленості та можливості здійснювати дану роботу в межах свого посадового навантаження. За радянських часів до форм профілактичної роботи відносили заходи кримінального покарання; примусові заходи медичного характеру; примусові заходи виховного характеру; заходи громадського впливу; заходи дисциплінарного та адміністративного впливу; заходи припинення здійснюваного правопорушення; заходи запобігання правопорушенню в стадії виявлення умислу тощо [20, с.114], що, як було обґрунтовано вище, не може вважатися профілактикою. На жаль, в сучасній кримінологічній літературі класифікації форм профілактики звичайно надаються в загальному вигляді, без врахування тих юридичних та фізичних осіб, які мають втілювати конкретні заходи у життя, що сприяє декларативності та складності реалізації профілактичних заходів. Так, з теоретичної точки зору, безсумнівно цінним є наступний перелік заходів із організації профілактики правопорушень: комплекс заходів по боротьбі з пияцтвом, алкоголізмом та наркоманією; ефективна організація охорони громадського порядку при проведенні масових заходів; оптимальна розстановка сил та засобів органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони правопорядку; виявлення, облік та контроль за поведінкою осіб, які мають психічні аномалії; контроль за дотриманням порядку придбання, зберігання і обліку вогнепальної зброї і вибухових речовин; проведення поточних аналізів стану «вуличної злочинності» з обов'язковою розробкою «карт враженості» конкретних районів; негайний розгляд заяв про побої, погрози вбивства або нанесення тілесних ушкоджень; виявлення молодіжних угруповань, схильних до вчинення правопорушень; профілактичний вплив на осіб, раніше засуджених за правопорушення, які схильні до агресивної поведінки; систематичне відпрацьовування житлового сектору з метою встановлення притонів і осіб, які їх утримують, виявлення та облік неблагополучних сімей [21, с.93]. Проте аналіз можливості його практичного втілення показує, що воно ускладнюється із-за наступних причин. По-перше, незрозуміло, хто саме із суб'єктів профілактики має проводити виявлення, облік та контроль за поведінкою осіб, які мають психічні аномалії, оскільки працівники правоохоронних органів, суду, прокуратури, державних та громадських структур не мають для цього достатньої компетенції. Медичні ж працівники, інші фахівці, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, та особи, яким у зв'язку з навчанням або виконанням професійних, службових, громадських чи інших

обов'язків стало відомо про наявність в особи психічного розладу, згідно зі ст.6 Закону України «Про психіатричну допомогу» [22], про факти звернення за психіатричною допомогою та лікування у психіатричному закладі чи перебування в психоневрологічних закладах для соціального захисту або спеціального навчання, а також інші відомості про стан психічного здоров'я особи, її приватне життя, не можуть розголошувати ці відомості, крім випадків організації надання особі, яка страждає на тяжкий психічний розлад, психіатричної допомоги, при проведенні дізнання, досудового слідства або судового розгляду за письмовим запитом особи, яка проводить дізнання, слідчого, прокурора та суду, тобто коли суспільно небезпечні наслідки вже настали та мова йде не про профілактику, а про розкриття правопорушення. По-друге, проведення поточних аналізів стану «вуличної злочинності» з обов'язковою розробкою «карт враженості» конкретних районів само по собі не може бути профілактичним заходом, а уявляє собою лише підготовку до власне профілактики. Крім того, обов'язкове розроблення «карт враженості» як форма спеціально-кримінологічної роботи не відповідає вимогам економічної доцільності – на їх складання працівники органу або підрозділу внутрішніх справ повинні будуть витратити певну кількість часу, яку вони не зможуть витратити на реальну боротьбу із правопорушеннями, а інформацію щодо найбільш криміногенних місць зони обслуговування і так має будь-який працівник, що хоч кілька місяців здійснював оперативно-службову діяльність. По-третє, негайний розгляд заяв про побої, погрози вбивства або нанесення тілесних ушкоджень також не може бути формою профілактичної роботи, оскільки йдеться про вже вчинені правопорушення. По-четверте, виявлення молодіжних угруповань, схильних до вчинення насильницьких злочинів та хуліганств; систематичне відпрацьовування житлового сектору з метою встановлення притонів і осіб, які їх утримують, виявлення та облік неблагополучних сімей також не можуть бути визнані формами профілактичної роботи, оскільки уявляють собою лише збирання інформації для її проведення. Не можна погодитися також з переліком форм профілактичної роботи, який складається із спеціальних відомчих планів профілактики правопорушень; спеціальних міжвідомчих планів по боротьбі із правопорушеннями та планів економічного, та соціального розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць [23, с.145], оскільки планування виконує лише допоміжну функцію по відношенню до профілактичної роботи, тому не може бути її формою.

На нашу думку, проблема відсутності чіткої та логічно побудованої класифікації форм спеціально-профілактичної роботи тісно пов'язана з особливістю діяльності правоохоронних органів у сучасних умовах, коли пріоритети відомчої політики в них спрямовані перш за все на досягнення певних кількісних показників розкритих правопорушень, а за умов, якщо профілактична робота буде успішною і кількість правопорушень зменшиться, невідмінно настане скорочення штатної чисельності працівників, які мають ці правопорушення розкривати. Тому профілактика активно здійснюється лише у тих випадках, в яких є можливість одночасно розкрити

злочин або скласти протокол про адміністративне порушення. В Постанові Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1120 «Про стан виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки» вказано: «Не усунуто недоліки в організації профілактичної роботи. Із загальної кількості осіб, які вчинили правопорушення, 73,6 відсотка становлять працездатні громадяни, які ніде не працювали, не навчалися та не мали постійного джерела доходів. Кожний дев'ятий злочинець – безробітний, кожний сьомий злочин скоєно особою, яка вже порушувала закон, кожний тринадцятий – особою, яка перебувала у стані алкогольного сп'яніння. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не завжди сприяють розв'язанню проблем боротьби із злочинністю. Більшість обласних державних адміністрацій не приділяється належна увага зміцненню матеріально-технічної бази правоохоронних органів та фінансуванню заходів з профілактики злочинності, усуненню факторів, що негативно впливають на оперативну обстановку» [24].

Зазначене свідчить, що рівень профілактики правопорушень в українському суспільстві ще далекий від бажаного. Однією з причин цього явища є недостатня розробленість у юридичній науці конкретних форм профілактики, якими, на нашу думку, мають бути:

1. Залежно від кількості охоплених осіб, що профілюються: а) масові (пропаганда правослужності, здорового способу життя, основ правових знань засобами масової інформації, творами літератури та мистецтва, проведення урочистих заходів, телемарафонів, благодійних заходів та ін.); б) колективні (робота з виробничими, навчальними та іншими колективами); в) групові (робота з групами як просоціальної, так і асоціальної та невизначеної спрямованості, у тому числі з сім'ями); г) індивідуальні.

2. За ознакою регулювання процесуальним законом: а) процесуальні (здійснення яких прямо визначається процесуальними законами: адміністративним чи кримінальним); б) непроцесуальні.

3. Залежно від суб'єктів, які здійснюють профілактичну роботу: а) профілактична робота, яка здійснюється відповідно до посадових обов'язків суб'єкта; б) профілактична робота, яка здійснюється на добровільних засадах.

4. Залежно від винагороди, яку отримує особа, що здійснює профілактичну роботу: а) профілактична робота, яка обумовлена виконанням посадових обов'язків з одержанням заробітної плати за їх виконання; б) профілактична робота, яка здійснюється безоплатно; в) профілактична робота, яка здійснюється за договором з одержанням грошової винагороди за її здійснення.

5. Залежно від змісту профілактичної роботи: а) педагогічні; б) психологічні; в) правові; г) просвітницькі.

6. За ознакою віддаленості від об'єкта профілактичної роботи: а) дистантна (профілактична робота, яка здійснюється з використанням засобів масової інформації, наочної агітації, функціонування телефонів довіри та ін.); б) контактна (безпосередня робота з особою).

7. За віковою ознакою: а) з дошкільниками; б) з дітьми молодшого шкільного віку; в) з підлітками; г) з молоддю; д) з особами середнього віку; е) з особами похилого віку.

8. За ознакою соціальної або асоціальної спрямованості: а) профілактична робота з особами, які притягалися до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів; б) профілактична робота з особами, які не притягалися до кримінальної відповідальності, але входять до складу груп асоціальної спрямованості; в) профілактична робота з особами просоціальної спрямованості; д) профілактична робота з особами, які в силу виконання своїх професійних обов'язків можуть стати жертвою правопорушень (водії таксі, які працюють у нічний час, інкасатори, касири, водії вантажних машин на віддалених маршрутах, екіпажі «швидкої допомоги», журналісти, працівники правоохоронних органів).

9. За ознакою місця проведення: а) профілактична робота, яка здійснюється за місцем проживання; б) профілактична робота, яка здійснюється за місцем навчання або праці; в) профілактична робота, яка здійснюється у місцях масового скупчення людей (під час свят, масових гулянь тощо); г) профілактична робота, яка здійснюється у спеціалізованих державних, громадських, комунальних та приватних органах, організаціях, установах та підприємствах; д) профілактична робота, яка здійснюється у місцях позбавлення волі.

10. Залежно від необхідності спеціальної підготовки особи, яка здійснює профілактичну роботу: а) профілактична робота, яка вимагає наявності спеціальних знань, вмінь та навичок; б) профілактична робота, для здійснення якої наявність спеціальних знань є необов'язковою.

Таким чином, під формою профілактичної діяльності міліції необхідно розуміти однорідні за своїм характером та правовою природою групи правоохоронних дій, що мають зовнішній вираз, та за допомогою яких забезпечується виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, і проведення з ними необхідної роботи, виявлення і усунення причин конкретних правопорушень, а також умов, що сприяють їх вчиненню, здійснюється утримання окремих членів суспільства від противоправних проступків.

**Список літератури:** 1. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. Х., 1999. 2. Богуцкий В.В. Акты государственного управления: Текст лекций. Х, 1996. 3. Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. К., 1986. 4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К., 1995. 5. Административное право / Под ред. М.И.Еропкина. М., 1971. 6. Коваль Л.В. Адміністративне право України. К., 1994. 7. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1998. 8. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М., 1997. 9. Ноздрачев А.Ф., Пронина В.С., Хангельдыев Б.Б. О развитии административного законодательства // Государство и право. 1996. № 7. 10. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1986. 11. Кураев В.И. Содержание и форма // Категория диалектики как ступени познания. М., 1971. 12. Нижник Н.Р. Проблеми

змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні // Вісник УАДУ. 1996. № 2. 13. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 42. 14. Полубинский В.И. Теоретические основы организаторской работы в органах внутренних дел: Автореферат дис... к.ю.н. М., 1973. 15. Райт Г. Державне управління / Перекл. з англ. В. Івашка. О. Коваленка, С. Соколик. К., 1994. 16. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. 17. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. М., 1973. 18. Козлов Ю.М. Советское административное право: Пособие. М., 1984. 19. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 20. Советская криминология: Учебник / Герцензон А.А., Звирбуль В.К., Кузнецова Н.Ф. и др. М., 1966. 21. Курс криминології: Загальна частина: Підручник: У 2 кн. / О.М.Джужа, П.П.Михайленко, О.Г.Кулик та ін.; За заг. редакцією О.М.Джужа. К., 2001. 22. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лютого 2000 року // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 19. Ст.143. 23. Криминология: Учебник / Беляев Н.А., Волгарева И.В., Кропачев Н.М. и др.; Под ред. В.В.Орехова. СПб., 1992. 24. Про стан виконання комплексної програми профілактики злочинності на 2001-2005 р: Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. 2001. № 47.

*Надійшла до редколегії 06.06.05*

*О.М. КЛЮЄВ*

### **ВЗАЄМОДІЯ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

На органи внутрішніх справ регіонального рівня державою покладено виконання широкого кола завдань, які в найбільш загальному вигляді формуються як охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорона, забезпечення та відновлення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, боротьба із правопорушеннями тощо [1]. Зазначені вище завдання реалізуються через виконання значної кількості самих різноманітних функцій та підфункцій. До числа найбільш істотних із них відносяться: попередження, розкриття та розслідування злочинів; розшук злочинців та інших осіб; охорона громадського порядку; здійснення паспортної та дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху тощо. Але й ці функції є узагальненими так, як кожна з них в дійсності підрозділяється на безліч більш детальних. Різноманітність і відмінність функцій органів внутрішніх справ на регіональному рівні в остаточному рахунку визначають їх функціонально-галузеву і адміністративно-територіальну структуру. І цілком зрозуміло, якщо діяльність кожної частини, кожного елемента системи органів внутрішніх справ не буде скоординованою з виконанням загального завдання, яке стоїть перед системою в цілому, вони не зможуть успішно виконувати і тих завдань, котрі складають зміст їх діяльності на місцевому рівні.

Будь-який орган внутрішніх справ місцевого рівня складається з цілого ряду структурних підрозділів: управлінь, відділів, відділень тощо. Ці під-