

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

**ЛЕЩУХ Андрій Романович**

**УДК 342.95:352**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПРАВопорушень**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Науковий керівник:**  
**Остапенко Олексій Іванович,**  
доктор юридичних наук, професор

**ЛЬВІВ  
2010**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
<b>Розділ 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....</b>	
1.1. Правові засади забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	12
1.2. Європейські та вітчизняні стандарти організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.....	28
1.3. Правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.....	44
Висновки до 1 розділу.....	63
<b>Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....</b>	
2.1. Організаційні аспекти забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	66
2.2. Об'єкти і суб'єкти організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	90
2.3. Інформація як одна з умов забезпечення прогнозування організації профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	112
2.4. Планування як функція реалізації органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень.....	128
2.5. Організаційні функції у діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення профілактики адміністративних правопорушень.....	148
Висновки до 2 розділу.....	163
<b>Розділ 3. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....</b>	
Висновки до 3 розділу.....	186
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	194

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження** зумовлена тим, що профілактика адміністративних правопорушень, усунення детермінант, які сприяють їхньому вчиненню, є важливими завданнями, що стоять перед суспільством і державою. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, які налічують 11521 територіальну громаду свідчить про те, що цим органам відведена одна із провідних ролей у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Представляючи волю населення відповідних територій, посадові особи органів місцевого самоврядування повинні орієнтуватися на реальну ситуацію щодо стану громадського порядку і безпеки в регіоні та окремому населеному пункті. Вони мають бути здатними активніше, швидше, ніж державні структури, реагувати на конкретні деліктні прояви та їхні наслідки, які важко, а інколи й неможливо передбачити на центральному рівні; прогнозувати, планувати та реалізовувати профілактичні заходи на підвідомчій території.

Однак, заходи, що здійснюються органами місцевого самоврядування як суб'єктами профілактики та попередження правопорушень, не мають належного організаційно-правового забезпечення, малоефективні за своїми результатами, що негативно впливає на зниження динаміки та рівня вчинених адміністративних правопорушень на місцевому та регіональному рівнях. Це спричинено, насамперед, недостатньою правовою підготовкою посадових осіб органів місцевого самоврядування стосовно усунення причин та умов, котрі сприяють адміністративним правопорушенням.

Підтвердженням актуальності дисертаційного дослідження є статистика щодо проведення профілактичних заходів на місцевому рівні та результати опитування 100 посадових осіб органів місцевого самоврядування, які до найгостріших проблем місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних деліктів відносять: недостатнє фінансування – 39 %; байдужість населення до заходів профілактики – 16 %; відсутність чіткої

координації та взаємодії суб'єктів профілактики – 15 %; недостатню участь у профілактиці населення та відсутність необхідних повноважень місцевого самоврядування у цій сфері – по 10 %; некваліфікованість органів і посадових осіб місцевого самоврядування – 6 % та недокомплектацію органів місцевого самоврядування досвідченими кадрами – 1 %.

Дієвими заходами для покращення процесу організаційно-правового забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, про що свідчать результати проведеного дослідження, є: формування на новій нормативно-правовій основі оптимальної системи управління суб'єктами профілактики на місцях; підвищення їхньої реальної здатності вирішувати завдання щодо попередження вчинення правопорушень у взаємодії з іншими суб'єктами профілактики (органами державної влади, недержавними організаціями, громадськими об'єднаннями, громадянами тощо) із застосуванням найбільш раціональних форм та методів запобігання адміністративним правопорушенням.

Теоретичним та практичним питанням профілактики правопорушень загалом та їх окремих видів у юридичній літературі приділялася та приділяється увага науковців. За різний період їм присвячено праці зарубіжних та вітчизняних учених-правників, зокрема: А.Г. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.Л. Грохольського, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.П. Закалюка, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Б.А. Кормича, В.М. Кудрявцева, Н.Р. Нижнік, В.І. Олефіра, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмакі та інших учених.

У працях цих авторів аналізувалася здебільшого система, теорія та практика соціальної профілактики правопорушень за минулий часовий період, з'ясовувалася сутність та обґрунтовувалася необхідність застосування адміністративного примусу під час профілактики правопорушень. На сьогодні цього недостатньо і в теоретичному, і в практичному аспектах. Вказаними обставинами зумовлена актуальність обраної теми

дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано згідно з Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007-2009 рр., яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 (п. 1), планами наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 38 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004-2009 рр., затверджених наказом МВС України від 05.07.2004 р. № 755, а також у контексті наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямами: «Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади» (Державний реєстраційний номер 0309U000448) та «Проблеми реформування правової системи України» (Державний реєстраційний номер 0109U007853).

**Мета і завдання дослідження.** Мета наукового дослідження полягає у тому, щоб на основі вивчення наукових праць, міжнародної та вітчизняної практики, нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини, які виникають у процесі профілактики правопорушень, сформулювати концептуальні засади організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України у сфері профілактики адміністративних правопорушень та здійснити систематизацію профілактичних заходів, які здійснюються ними в межах відповідної територіальної громади.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі основні завдання:

– удосконалити понятійно-термінологічний апарат дисертації через з'ясування й уточнення змісту та сутності комплексу понять і термінів, які охоплюють організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

– визначити поняття, зміст правової регламентації повноважень органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень та її безпосередній взаємозв'язок зі станом українського суспільства та держави;

– охарактеризувати сутність та особливості використання форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень щодо усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню;

– дослідити зарубіжний досвід регламентації стандартів в діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

– охарактеризувати зміст поняття «об'єкт системного та комплексного попереджувального впливу органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень»;

– обґрунтувати сутність та види інформації, що використовується органами місцевого самоврядування при організації та реалізації профілактичних заходів;

– проаналізувати функції виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

– з'ясувати особливості планування та прогнозування, як одних із найважливіших функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

– сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази і створення інформаційних програмних систем взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів;

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються в процесі організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.*

*Предметом дослідження* є організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та шляхи його удосконалення.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання закономірностей, котрі мають місце в дослідженні організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

За допомогою порівняльно-правового методу досліджено: форми взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні в Україні та у деяких зарубіжних державах при наданні рекомендацій щодо застосування більш ефективних механізмів у профілактичній діяльності органів місцевого самоврядування України (підрозділ 1.2.); поняття та ознаки територіальної громади як суб'єкта профілактики адміністративних правопорушень у працях українських та зарубіжних учених (підрозділ 2.2.); здійснено порівняльну характеристику вітчизняної та зарубіжної нормативної бази щодо гармонізації національних правових стандартів у сфері профілактики адміністративних правопорушень та їхньої адаптації до законодавства Європейського Союзу (підрозділ 1.2.); статистичного методу – узагальнено відомості про вплив етнічного складу населення Української держави на рівень злочинності в областях (розділ 3); системно-функціонального методу – розкрито теоретичні та практичні положення методології адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування (підрозділи 1.3., 2.5.); формально-юридичного методу – проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень (підрозділи 1.1., 2.2.); соціологічного методу – проведено опитування державних службовців обласних державних адміністрацій та посадових осіб

органів місцевого самоврядування стосовно підвищення ефективності організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень на усіх рівнях місцевого управління в державі та напрямів удосконалення діяльності суб'єктів профілактики правопорушень у зазначеній сфері (підрозділи 1.1., 1.2., 2.1.); логіко-юридичного методу – внесено пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень (підрозділ 2.2.).

Застосування цих методів дозволило всебічно проаналізувати організаційно-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері забезпечення профілактики адміністративних правопорушень на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст України, систематизувати емпіричні дані та отримати власні теоретичні результати.

*Науково-теоретичним підґрунтям* дисертації стали розробки фахівців у сфері адміністративного, конституційного, муніципального та цивільного права, теорії держави і права, філософії, науки державного будівництва, правової статистики, соціології тощо, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані з організаційно-правовим забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

*Нормативно-правова основа дослідження.* У процесі дослідження проаналізовані чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо регламентації питань організаційно-правового забезпечення профілактики правопорушень, відомчі нормативні акти, щодо проблематики дисертаційного дослідження, а також положення міжнародно-правових актів у частині забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування.

*Емпіричну базу* дисертації складають узагальнені дані, отримані під час анкетування 360 осіб державних службовців, а також статистичні дані



діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням проблем сучасного стану організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, у якому запропоновано практичні рекомендації для вирішення завдань щодо запобігання вчиненню правопорушень.

Основні з них такі:

*уперше:*

- сформульовано нові за змістом підходи щодо здійснення профілактичних заходів органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами;

- запропоновано напрями вдосконалення чинного законодавства України та актів органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

- охарактеризовано механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики на місцях;

- аргументовано та запропоновано нові за змістом підходи щодо об'єктно-суб'єктних характеристик системи профілактики адміністративних правопорушень;

*удосконалено:*

- визначення та зміст поняття «організаційно-правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування»;

- співвідношення між поняттями «профілактика», «запобігання» та «попередження» адміністративних правопорушень стосовно діяльності органів місцевого самоврядування у цій сфері;

- систему елементів механізму організаційно-правового забезпечення

профілактики адміністративних правопорушень уповноваженими суб'єктами на місцевому та регіональному рівнях;

*набуло подальшого розвитку:*

– розуміння завдань, функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

– дослідження форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції мають науково-теоретичне і практичне значення:

– у науково-дослідній сфері – для розробки актуальних проблем у сфері організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування та подальшого вдосконалення напрямів та форм їхньої профілактичної діяльності, покращення комплексного використання ресурсів цих органів, підвищення ефективності законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин;

– у правотворчості – для подальшого розвитку нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

– у правозастосовній діяльності – пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення системи профілактики адміністративних правопорушень враховуються в діяльності Львівської обласної і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування Львівської області (Лист щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження від 26 жовтня 2009 р. №5–9–6731/0/2–09–10);

– у навчальному процесі – під час проведення занять із навчальної дисципліни «Адміністративне право України» (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 25 грудня 2009 р. №40);

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є результатом самостійного наукового пошуку автора з використанням останніх досягнень юридичної науки.

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки роботи оприлюднено на науково-звітній конференції «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (м. Львів, 16 лютого 2007); Всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 28 вересня 2007); науково-звітній конференції «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (м. Львів, 5 березня 2007); Всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 28 вересня 2008);

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України.

**Структура дисертації** зумовлена завданнями, поставленими для досягнення мети дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 219 сторінок, з яких: 193 сторінки – основний текст, 26 сторінок – список використаних джерел (243 найменування).

**РОЗДІЛ 1**  
**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ**  
**МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ**  
**АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

**1.1. Правові засади забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування визначається Європейською Хартією про місцеве самоврядування, саме як: право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. У частині 2 статті 3 Хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: «Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом» [1, с.33].

Визнання та гарантування місцевого самоврядування в Конституції України слід вважати надзвичайно важливим кроком до створення на новій законодавчій базі організаційно-правової основи його побудови та функціонування [2].

Для розкриття поняття правових основ забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень, треба звернутися до частини 2 ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування» [2]. Із аналізу цієї норми та частини 1 ст. 140 Конституції України вбачається, що

Основний Закон відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Особливістю органів самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень з профілактики адміністративних правопорушень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень і порядок їх здійснення [2]. З юридичного змісту пункту 15 ст.92 та частини 1 ст. 140 Конституції України [2] стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України можна зробити висновок, що «...місцеве самоврядування в рамках, визначених законом має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3, с.18-19].

Втілюючи у життя загальнолюдські та демократичні принципи, відповідно до яких кожний має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або шляхом вільно обраних представників, місцеве самоврядування тим самим виключає анархію та хаос у суспільстві та державі. Більш повною мірою такого результату можна досягти лише за умови існування правосвідомості, політичної, загальної та правової культури громадян. До того ж, розвиток місцевого самоврядування повинен базуватися на наукових засадах та відповідати певним принципам і серед них важливе місце посідає принцип верховенства закону, що виступає «необхідною передумовою для забезпечення у суспільстві правопорядку, прав і свобод громадян» [4, с.90].

Правовим забезпеченням у загальному розумінні є «сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус» [5, с.375].

У понятті правового забезпечення профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування, на нашу думку, ключовими елементами є: система визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою попереджувальних заходів та

способів, регламентація організаційної структури органів місцевого самоврядування, їх прав та обов'язків тощо.

Основи правового забезпечення профілактики органами місцевого самоврядування адміністративних правопорушень складають: формування та підтримка в належному стані нормативної бази, як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості систем профілактики та їх ефективності, що, в свою чергу, включає розробку заходів, концепцій, проведення реформ тощо.

Нормативна база виступає тим своєрідним організаційно-функціональним відображенням усіх елементів системи органів місцевого самоврядування, як суб'єктів профілактики правопорушень, що виражене юридично та відповідає її цільовому призначенню, а конкретні юридичні норми забезпечують моделювання певних підсистем профілактики, формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур, а також безпосередньо виконують різні функції щодо профілактики адміністративних правопорушень як самою системою органів місцевого самоврядування так і іншими формами самоорганізації населення (збори, сходи громадян за місцем проживання, комітети тощо).

У чинному конституційно-правовому законодавстві України втілена засада поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Так систему місцевого самоврядування, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», складають: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування [6, с.195].

На цій підставі можемо вести мову про однойменні види *форм здійснення профілактичної діяльності* (курсив наш – **Авт.**) на рівні місцевого самоврядування. Способи (порядок) конституційно-правового закріплення основних засад та принципів організації утворення та діяльності органів місцевого самоврядування виступають безпосередньо як *форми правового забезпечення* (курсив наш – **Авт.**) їх діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Виділимо, принаймні, три основних форми правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в системі органів місцевого самоврядування: 1) конституційно-правове забезпечення, яке ґрунтується на додержанні Конституції та законів України; 2) нормативно-правове забезпечення, що передбачає додержання указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів, в тому числі – й відомчих; 3) «самоврядне» або «внутрішнє» забезпечення, відповідно до якого вказані суб'єкти профілактики правопорушень приймають власні акти, що є обов'язковими для виконання під час вирішення питань стосовно притягнення до адміністративної відповідальності адміністративними комісіями, судами та іншими уповноваженими органами та здійснення останніми профілактики правопорушень – шляхом винесення постанов, надання роз'яснень та інструктивних листів тощо.

Тому правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування можна визначити як: створення та підтримка в необхідному стані власних організаційно-функціональних характеристик попереджувальних систем за допомогою впорядковуючого впливу юридичних засобів та способів, наданих їм законом або в силу своєї правової природи.

Конституція України [2], відповідні законодавчі та підзаконні акти є практичною і теоретичною основами правового регулювання у сфері

профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування в нашій державі.

Автори підручника курсу лекцій з кримінології Р.М.Янович, І.О.Єсип та М.Й.Штангрет, визначаючи суть правового регулювання попередження злочинності, звертають увагу на нормотворчу діяльність держави і її органів, яке визначає в законах і інших нормативних актах мету і завдання попередження злочинності, коло суб'єктів, які здійснюють цю діяльність, їхню компетенцію, основні форми і методи роботи [7, с. 69].

Держава відводить особливу роль органам місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, передбачає та на рівні закону закріплює їх повноваження щодо прийняття актів, за порушення чи невиконання яких передбачається адміністративна відповідальність (п.п. 44, 45 ст. 26, ст.ст.30, 31, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], ст.ст. 5, 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо) [9].

Зауважимо при цьому, що Основний Закон України регулює діяльність щодо боротьби з правопорушеннями, майже виключно, державних органів. Дійсно, в ньому йдеться і про участь громадян України в управлінні справами держави, здійсненні правосуддя тощо. Однак, на розвиток цих конституційних положень, на жаль, не були прийняті закони, що регламентували б здійснення поряд з державною також і недержавної системи забезпечення безпеки і боротьби зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, а також профілактики цих негативних явищ. Адже, в структурі системи суб'єктів профілактики правопорушень могли б знайти місце: а) приватні недержавні організації, які не є громадськими (служби безпеки, детективні і охоронні організації, навчальні і консультативні установи з підготовки працівників відповідних структур, інформаційні служби, організації експертів, дослідницькі організації тощо.); б) громадські організації (добровільні загони, яким держава делегує деякі свої повноваження з охорони громадського порядку);



в) громадяни, групи громадян які сприяють державним правоохоронним органам (громадські помічники слідчих і т.д.).

Профілактика адміністративних правопорушень передбачає насамперед такий розвиток економіки, політики, ідеології, культури і побуту, який сприяв би усуненню чи подоланню негативних сторін громадського життя, що можуть проявитися вже і як причини й умови злочинності. Така організація суспільного життя повинна бути забезпечена належним правовим регулюванням. Сутність правового регулювання полягає у тому, що правові норми стимулюють соціально корисну поведінку, протидіючи чинникам, які негативно впливають на формування й життєдіяльність особистості, тим самим створюючи умови для оптимального здійснення попереджувальної діяльності, а попереджувальна роль права – в такому регулюванні сфер суспільного життя, за якого існуючі негативні причини вчинення правопорушень або усуваються або їх шлях надійно блокується.

Право, однак, не може знищити економічні, соціально-культурні причини й умови правопорушень, але воно може впливати на їхні негативні прояви: локалізувати, блокувати, організувати належну протидію негативним явищам і процесам. Проведення такої роботи припускає поліпшення законодавства, його удосконалення; точну і неухильну реалізацію законів і інших нормативних актів; наявність бездоганно діючих механізмів, котрі забезпечують таку реалізацію, що сприяє виділенню двох напрямів правового регулювання попередження правопорушень.

Окремі автори вважають, що перший напрям носить «матеріальний» характер і полягає у впливі за допомогою права на криміногенні чинники зовнішнього середовища, прямо або опосередковано детермінуючі злочинну поведінку, для їхнього усунення, другий – «процесуального» характеру та полягає в юридичному закріпленні прав і обов'язків службових осіб і громадян - суб'єктів попередження злочинності у встановленні змісту й порядку вчинення попереджувальних заходів [7, с.69-70].

У ході реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні одним з основних питань є: забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління та управління в системі місцевого самоврядування, здійснення ефективного адміністративного контролю у сфері становлення і розвитку місцевого самоврядування.

Першим напрямком реформи (і одним з найголовніших) визначено створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Для будь-якої ж соціально-корисної діяльності в державі та суспільстві конкретних суб'єктів, врегульованої правом, в тому числі – профілактики адміністративних правопорушень, визначальними будуть саме її правові основи, під якими у Концепції адміністративної реформи в Україні розуміється «...сукупність правових актів, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи» [10, с.81].

Правова основа організації й діяльності органів публічної влади в науці державного будівництва та місцевого самоврядування визначається, як «...система нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів» [10, с.81].

Наведені визначення правових основ як сукупності нормативно-правових актів і будуть взяті нами для дослідження аспектів правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Боротьба з правопорушеннями в Україні має достатню правову базу. Головними тут є: норми Конституції України, закони і підзаконні акти. Додамо до цього правила міжнародних договорів, загальновизнані принципи і норми міжнародного права. Поряд з Конституцією України [2], в нашій державі діють: законодавчі акти, укази і розпорядження Президента України,

постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти, що не протирічають Основному Закону та законам України.

Арсенал засобів ефективного превентивного впливу органів місцевого самоврядування на адміністративні правопорушення та їх соціальні фактори, серед яких корупція відіграє одну з провідних ролей, значно розширились завдяки прийняттю у 1995 році спеціального нормативно-правового акта, який визначає правові та організаційні засади протидії корупції – Закону України «Про боротьбу з корупцією» [11].

До того ж забезпечення точного і неухильного застосування цього Закону визнається неодмінною умовою запобігання кримінально карним проявам корупції, насамперед хабарництву та іншим посадовим злочинам, а також організованим злочинності [12, с.13].

Традиційним для України був галузевий принцип законодавства: кримінальне, кримінально-процесуальне, кримінально-виконавче і т.п. Приймались закони: про місцеве самоврядування [8], про міліцію [13] та ін.

У кримінології правове забезпечення профілактики злочинів органами внутрішніх справ виглядає так: 1) Законодавчі акти: Конституція України [2] та закони України. 2) Нормативні акти державного управління: Укази і розпорядження Президента України, постанови Уряду України, Уряду Автономної республіки Крим, місцевих виконавчих органів, міністерств і відомств, накази, інструкції, статuti правоохоронних органів, міністерств і відомств [14, с.207].

Через це пропонуємо виділяти декілька рівнів у системі нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правові питання щодо профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування, в залежності від їх юридичної сили, змісту, дії у просторі, часі та за колом осіб таким чином:

1. Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили, політико-правовий за своєю природою, що визначає найбільш важливі аспекти державного і суспільного ладу, форми народовладдя, закріплює

принципи організації, діяльності і систему органів місцевого самоврядування тощо.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України, що визначають організаційні засади роботи органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

3. Підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи місцевих органів публічної влади та їх структурних підрозділів як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів публічної влади та ін.).

4. Акти органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих і власних (самоврядних) повноважень.

У процесі здійснення правового забезпечення планування заходів з профілактики адміністративних правопорушень, органи місцевого самоврядування повинні «...створювати комплексні правові акти, в яких управлінські елементи, їх взаємозв'язок, підсистеми отримали б максимально вичерпне правове оформлення» [15, с.105].

Правові акти, зокрема, у сфері профілактики правопорушень, визначають: завдання і заходи щодо їх попередження, порядок, форми й методи вчинення цієї діяльності, функції різних її суб'єктів, координацію і взаємодію між ними тощо. Закони та інші нормативні акти забезпечують відповідальність уповноважених осіб за виконання своїх обов'язків, суворе дотримання особистих і майнових прав, законних інтересів громадян і установ, які потрапляють у сферу профілактики правопорушень.

Під поняттям «правовий акт» в теорії держави і права розуміється акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії тощо) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. За основу

класифікації правових актів О.Ф.Скакун обирає такі критерії: 1) форму вираження, відповідно до якої правові акти поділяються на письмові, усні та конклюдентні; 2) юридичну субординацію, відповідно до якої правові акти поділяються на: нормативні, тобто ті, що регулюють певну сферу суспільних відносин і є загальнообов'язковими; індивідуальні (ненормативні), що породжують права і обов'язки лише у тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, у конкретному випадку; інтерпретаційні (акти тлумачення норм права), що мають допоміжний характер і, як правило, «обслуговують» нормативні акти; змішані, тобто такі, що складаються з нормативних і індивідуальних норм; нетипові (спеціалізовані) акти, тобто ті, які затверджують положення, правила статутів, або акти, що складаються з декларацій, закликів, звернень [16, с.311-312].

До загальних ознак нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з профілактики адміністративних правопорушень відносимо те, що вони: 1) є різновидом обов'язкових владно-розпорядчих (управлінських) рішень різних за природою органів; 2) спричиняють настання правових наслідків як для об'єктів так і для суб'єктів профілактичного впливу; 3) поділяються на види за різними критеріями класифікації (за суб'єктом видання, територією поширення, колом суб'єктів і т.ін.); 4) їх мета (конкретний результат) – «придушення правопорушень» в конкретному середовищі (серед неповнолітніх, окремих соціальних груп тощо) та забезпечення правомірної поведінки; 5) видаються уповноваженими суб'єктами у рамках повноважень. Ці ознаки дають змогу говорити про систему правового забезпечення різноманітними як за змістом, формою так процедурою прийняття юридичних актів, що містять обов'язкові норми та тягнуть за собою конкретні правові наслідки.

Ефективне функціонування законодавства щодо попередження правопорушень певною мірою залежить від його єдності та диференційованого використання, а цьому могли б сприяти блоки таких

правових норм: 1) матеріально-профілактичних; 2) процесуально-профілактичних; 3) організаційно-управлінських.

Кожний із блоків правових норм повинен містити норми соціального попередження адміністративних деліктів для подальшого використання їх у профілактиці.

Блок матеріальних за змістом профілактичних норм повинен містити правила поведінки, виражені в позитивній регулятивній формі й зміцнені заборонами, які здатні чинити перепони самому існуванню деліктних факторів, стимулювати дії, спрямовані на підтримання правопорядку.

Блок процесуально-профілактичних норм мусить регламентувати процедуру здійснення профілактичного процесу, передбачати гарантії прав і законних інтересів громадян при попередженні адміністративних деліктів.

Організаційно-управлінські норми мусять закріплювати основні права і обов'язки суб'єктів профілактики, встановлювати їх взаємодію і відповідальність перед державою, суспільством, визначати умови ефективності попередження адміністративних деліктів і вирішити інші питання організаційного змісту. Отже, розробка національної правової системи має передбачати в своїй концепції принципи, зміст, структуру, форму і засоби здійснення профілактики адміністративних деліктів [17, с.252-258].

В Україні з'являються нові суспільно небезпечні явища в злочинності, що вимагає переходу, поряд зі збереженням галузевого законодавства, до розробки і прийняття нових нормативних актів та комплексних програм профілактики правопорушень на різних рівнях та ланках управління.

Такі акти, як: Закон України «Про боротьбу з корупцією» [11], Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 [18], Концепція Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006 – 2008 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. № 116-р [19], постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня

2006 року №1767 «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» [20] та ін. можуть стати основою прийняття нових актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Нормативних актів про встановлення адміністративної відповідальності є, порівняно багато, вони видані різними державними органами, в різний час, вміщені в багатьох джерелах, тому виконання цих актів, застосування заходів впливу за їх порушення пов'язані з певними труднощами. За весь час їхнього існування в законодавстві про адміністративну відповідальність сталися істотні зміни: окремі акти втратили свою чинність, деякі були доповнені або змінені, крім того прийнято ряд нових законодавчих актів у цій сфері. Прийняття нових актів у цих сферах спричинює й розширення адміністративних стягнень і «...призводить до збільшення кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків» [21, с.93-94].

Не слід при цьому випускати з поля зору той факт, що «... масова заміна законодавчих та інших нормативних актів, що є об'єктивною для перехідного періоду, супроводжується правовою нестабільністю, звичною для нашої системи необов'язковістю додержання правових норм та послабленням контролю за їх виконанням, в тому числі і через корупцію у правоохоронних та контролюючих органах» [22, с.64].

Відсутність концептуального бачення розбудови місцевого самоврядування призводить до дезінтеграції у ході законотворчого процесу, безсистемного напрацювання законодавчих актів, неузгодженості щодо їх розроблення і прийняття, розпорошеності підходів до визначення статусу, компетенції, відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, – відзначає Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [23, с.141-145].

Одним із засобів вирішення проблеми щодо безсистемного напрацювання законодавчих актів у сфері профілактики правопорушень, неузгодженості щодо їхньої розробки і прийняття є впорядкування й систематизація відповідних правових норм, кодифікація адміністративного законодавства, а питання про вирішення проблем його вдосконалення в системі профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування повинно розглядатися крізь призму особливостей відповідних законів та інших нормативно-правових актів України. Це, на нашу думку, породжує необхідність розширення кола суб'єктів профілактики правопорушень, функцій, повноважень та арсеналу профілактичних заходів органів місцевого самоврядування. Слід було б прийняти й загальний закон про профілактику правопорушень, складовими елементами могли б бути розділи, що нормативно регулювали б окремі напрямки профілактики правопорушень: корупцію, організовану злочинність, наркоманію, алкоголізм тощо. Необхідно також передбачити створення при Кабінеті Міністрів України центрального органу (з територіальними підрозділами) уповноваженого організовувати, здійснювати і контролювати профілактику правопорушень в межах держави та на місцях. Окремим розділом такого акта можна було б розширити повноваження місцевого самоврядування та їхнє фінансове забезпечення у вказаній сфері.

Конституція України [2] заклала необхідний правовий фундамент організації влади на місцях, що передбачає поєднання державного управління на регіональному рівні із місцевим самоврядуванням. Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], інші законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування у цій сфері, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з



відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проектів.

Прийняття законів та інших нормативно-правових актів, що містять норми стосовно профілактики адміністративних правопорушень, по-суті розвивають однойменні загальні положення КУпАП. Існуюча практика прийняття необхідних законів та підзаконних актів, на наш погляд, суттєво ускладнена та призводить до штучного звуження усіх засобів та способів профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Правові засади забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території – це систематизована сукупність нормативно-правових актів різного рівня, які визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності цих органів у сфері профілактики адміністративних правопорушень та встановлюють порядок контролю і нагляду за цією діяльністю.

Процес закріплення правових засад профілактики адміністративних правопорушень і розвиток законодавства у сфері профілактики адміністративних правопорушень відповідно до Конституції України ще далекий до свого завершення. В цих умовах необхідно забезпечувати високу якість підготовлюваних актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень, дотримуватися правил юридичної техніки, техніки оформлення документів, а також організації документообігу в органах місцевого самоврядування.

Вирішенню вказаних завдань якраз і покликано прийняття проекту Закону України «Про соціальну профілактику правопорушень». Це вимога та необхідність теперішнього часу та суспільства. Вказане, зокрема, підтверджується опитуванням службових та посадових осіб місцевих органів публічної влади. Із 360 опитаних респондентів: 82% вважають, що діяльність органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення у сфері

профілактики правопорушень повинна регламентуватися Законом України «Про профілактику правопорушень», 6% – спеціальним законом, по 4% – законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» або «Про профілактику правопорушень органами самоорганізації та органами і посадовими особами місцевого самоврядування в Україні», 3% – системою нормативно-правових актів, 1% – важко відповісти.

Цей Закон в умовах активної муніципальної нормотворчості у сфері профілактичної діяльності міг би стати однією з найголовніших правових основ забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Правовою основою профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування повинні бути також існуючі нормативні акти: Програма профілактики правопорушень, затверджена Указом Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15 грудня 2006 року №1087/2006 [24], розпорядження Уряду від 1 березня 2006 р. N 116-р «Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки» [19], постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767 «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» [20] та ін.

Правда, в основу Програми мали б бути покладені відповідні положення Указу Президента України від 30 серпня 2001 р. N 749 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [25], розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. N 123 «Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні» [26] та від 13 вересня 2001 р. N 437 «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» [27].

Загальнодержавна, регіональні та місцеві Програми повинні також містити вичерпний перелік проблемних питань місцевого самоврядування із викладенням пропозицій щодо їхнього законодавчого врегулювання, а також організаційні, науково-технічні та фінансові засади його дальшого розвитку.

## **1.2. Європейські та вітчизняні стандарти організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень**

На боротьбу з правопорушеннями у світі щороку витрачаються величезні кошти, і якщо світова спільнота не здійснюватиме конкретних та ефективних заходів стосовно боротьби з цими негативними явищами та усуненням їх чинників, то, ймовірно, у XXI ст. людство стане жертвою глобальної злочинності. Окремо взята держава не в змозі самостійно зупинити її інтернаціоналізацію, а злочинність, успішно використовуючи вади національного законодавства, кордонів і меж не знає. Лише тісна міжнародна співпраця сприятиме активній боротьбі з транснаціональною злочинністю та правопорушеннями.

Важливим елементом інтеграції та обов'язковою передумовою вступу держав до Європейського Союзу є гармонізація їхніх правових стандартів із законодавством ЄС. Україна, перебуваючи у центрі Європи, об'єктивно не може залишатися осторонь від цього процесу. Цей процес передбачає, у свою чергу, поетапне прийняття та адаптацію нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.

Здійснюючи аналіз розвитку вітчизняної та зарубіжної правової думки, І.Кравчук виділяє чотири групи цілей адаптації права України до права Європейського Союзу: 1) набуття членства в ЄС; 2) виконання зобов'язань по українській правовій системі; 3) проведення адміністративної, судової реформи, утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів; 4) сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС, створення зони вільної торгівлі з ЄС, діяльності бізнесменів держав-членів ЄС на території України, залучення іноземних інвестицій, уникнення небажаних наслідків розширення ЄС і наголошує, що, в зв'язку з цим, визначення коротко-, середньо-, довгострокових пріоритетів та стадій

адаптації, виходячи з інтересів України і Європейського Союзу, є нині особливо актуальним [28, с.132-135].

У відносинах між європейськими інтеграційними організаціями та третіми країнами таке узгодження національного законодавства з правом Євросоюзу може здійснюватися різними способами (шляхом взаємного визнання національних стандартів, приєднання до міжнародних договорів, узгодження положень національних нормативно-правових актів з приписами постанов інститутів Євросоюзу тощо) та на різних рівнях (на рівні міжнародних зобов'язань, на рівні зобов'язань ЄС тощо) [29, с.139].

6 листопада 1996 року Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, прийняту у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року та ратифікувала її відповідним законом за N 452/97-ВР від 15.07.1997р. [30].

Отже, Україна визнала, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади [1, с.33-39].

Іншим європейським стандартом організації здійснення профілактичної діяльності органами місцевого самоврядування є Європейська хартія урбанізму, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1993 р. [239].

Характерною рисою цього документа є наявність у ньому і обґрунтування принципів ефективного міського управління і місцевого життя, що мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав-членів РЄ.

На думку науковця Л.І.Бородіна, відкритий розгляд справи про адміністративне правопорушення (проступок) сприяє соціальному контролю за органами (посадовими особами), що здійснюють провадження по справі. рішення стосовно [31, с.188]. Тому особливий інтерес становлять принципи

міської безпеки і попередження злочинності; участь громадськості в профілактиці правопорушень.

Вказані та інші принципи дістали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, через що на пленарній сесії Постійної конференції місцевої і регіональної влади РЄ (березень 1992 р., Страсбург) на їхній основі було прийнято проміжний документ, який одержав найменування Європейської Декларації міських прав [240]. Цей документ становить особливий інтерес і для органів місцевого самоврядування України, оскільки є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень у сучасних умовах.

У процесі виконання функцій щодо підготовки та розгляду справ про адміністративне правопорушення (проступок), при організації і здійсненні профілактики адміністративних правопорушень органи місцевого самоврядування, як уповноважені суб'єкти, повинні використовувати вітчизняні та європейські правові стандарти. І.Л.Бородін вважає, що якісна підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення (проступок) є передумовою виконання завдань законодавства про адміністративне правопорушення (проступок) [32, с.85]. Серед таких завдань ст.1 Кодексу України про адміністративні правопорушення виділяє: охорону прав і свобод громадян, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України тощо [9].

Термін «стандарт» (від англ. standard – норма, зразок) в широкому розумінні слова – взірць, еталон, модель, що сприймаються за вихідні для співставлення (порівняння) інших подібних об'єктів. В переносному значенні стандарт – шаблон, трафарет, що не містить нічого оригінального.

А.Хворостянкіна, займаючись дослідженням європейських стандартів адміністративного процесу, вказує на те, що саме слово стандарт (standard) утворює синонімічний ряд із словом критерій (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для

перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип, чи ні [33, с. 101].

Як стандарти, практично, виступають міжнародні норми, що регламентують основні принципи, форми й методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування органів місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав, з допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання [34, с.442].

Отже, міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії у сфері профілактики адміністративних правопорушень належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав. Причому у деяких із них зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у цій сфері управління, приймаються зі спеціальною метою: «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.) [35 с.67].

Правові стандарти встановлюються у сферах правового регулювання, у яких необхідно типізувати поведінку відповідних суб'єктів права з метою усунення юридичних колізій або «підготовки» певної сфери суспільних відносин для більш високого рівня уніфікованого регулювання.

У сучасних умовах правові стандарти використовуються для адаптації національних правових систем у межах європейського правового простору до європейських міждержавних правових систем. Вони містять принципи та

норми права, які визнані державами-учасницями у межах міждержавно-правових систем, зафіксовані у міжнародно-правових актах та документах і сприяють правовій інтеграції національних правових систем у міжнародну спільноту [36 с. 113].

Враховуючи такий критерій як кількість держав-членів Рада Європи претендує на роль найважливішого елемента усього європейського правового простору, оскільки саме в її актах містяться певні вимоги та умови щодо профілактики злочинності та правопорушень. Заразом, термін «європейські стандарти профілактики правопорушень» можна розглядати не тільки на рівні Ради Європи, а й на рівні правових систем окремих європейських держав, оскільки досвід останніх буде цікавим з точки зору його впливу на розвиток європейських стандартів профілактики та практики їх втілення у національному законодавстві та правовій доктрині. Така наша позиція пояснюється тим, що реалізація норм міжнародного права є складовою частиною системи міжнародно-правового регулювання, в якій держава розглядається як основний суб'єкт. [37, с.76].

Орієнтуючись на досвід у сфері нормотворчої діяльності країн-членів ЄС, Н.Железняк вважає, що «...необхідно максимально визначити та реалізувати правові норми та принципи саме національної правової системи з урахуванням норм і принципів європейського права» [38, с.140].

Тобто пропонується не адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу, а наближення, гармонізація національного законодавства із законодавством Євросоюзу (як провідної частини законодавства та права міжнародних організацій (європейське право).

Визнаючи відповідні стандарти європейського законодавства, Україна закріпила нормативно-правові основи адаптації системи національного законодавства та прийняла ряд важливих документів у цьому напрямку:

а) Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством і його державами-членами від 14 червня



1994 р., де визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу [39].

б) Спільну стратегію щодо України, яка схвалена Європейською Радою на Гельсінському самміті 11 грудня 1999 р., в якій Європейський Союз підтримав процес економічних перетворень в Україні й поступового наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу в пріоритетних сферах [40].

в) Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, яка затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 (із змінами, внесеними Указом від 12 квітня 2000 року N 587), де визначено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету й етапи правової адаптації [41].

г) Програму інтеграції України до Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072, де вказано шляхи і темпи реалізації окремих економічних реформ і на досягнення критеріїв, що впливають із цілей валютного, економічного й політичного союзу держав-членів Європейського Союзу і сформульовані Європейською Радою на Копенгагенському самміті в червні 1993 р. [42].

д) Указ Президента України від 30 серпня 2000 р. № 1033, яким з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та відбулося формування єдиної системи планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю та за роботою з адаптації законодавства органів виконавчої влади і від 21 лютого 2008 року N 149/2008 Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування [43; 44].

е) Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. [45].

є) Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [46].

ж) Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. N 1365 [47]. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Програма) визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування, визначаючи адаптацію законодавства як процес приведення нормативно-правових актів України у відповідність із *acquis communautaire*, включаючи їх повне прийняття. *Acquis communautaire* (*acquis*) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [46].

Програма ставить перед собою такі основні завдання: 1) забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством і його державами-членами від 14 червня 1994 р., інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з ЄС; 2) розвиток законодавства України в напрямі його наближення до законодавства ЄС й забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; 3) створення правової бази для інтеграції України до ЄС; 4) створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого мало бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; 5)

забезпечення системності та узгодженості в роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства; 6) вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського Союзу; 7) вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства; 8) вдосконалення інформаційного забезпечення роботи з адаптації законодавства; 9) вдосконалення кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які б відповідали особливим кваліфікаційним вимогам, що ставляться до учасників процесу адаптації законодавства; 10) підвищення рівня володіння державними службовцями офіційними мовами держав-членів Європейського Союзу; 11) вдосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України.

Однак очікуваного ефекту від згаданих актів стосовно формування адміністративно-правової системи України, яка б відповідала європейським стандартам, не відбулося і реалізація завдань стосовно розвитку адміністративно-правової реформи та виконавчої влади зараз перебуває в прямій залежності від врахування та дотримання Україною «копенгагенських критеріїв» щодо входження в європейський адміністративний простір, які визначені у червні 1993 року на засіданні Європейської Ради в Копенгагені з питань можливості приєднання нових членів із числа країн Центральної Європи.

Одними з таких критеріїв є посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією; вирішення питань правового забезпечення та посилення спроможності боротьби з відмиванням коштів; захист особистих прав і свобод людини і громадянина.

На Мадридській Європейській Раді у 1995 році було визначено, що держави-кандидати повинні створити умови для своєї інтеграції шляхом

пристосування своїх адміністративних структур, у такий спосіб, щоб *acquis* Європейського Співтовариства, яке було впроваджене у національне право ефективно виконувалось за допомогою належних адміністративних і судових органів.

Тому однією з найважливіших умов вступу і засобом виконання копенгагенських критеріїв для країни є адаптація до *acquis communautaire*, що є системою спільних прав та зобов'язань, які мають обов'язкову силу по відношенню до всіх держав-членів в рамках ЄС. Отже, *acquis* складається не тільки із законодавства Співтовариства або права Співтовариства у вузькому розумінні, але й включає в себе всі акти, схвалені в рамках другої та третьої колон Європейського Союзу, а також у першу чергу спільні цілі, визначені в Договорах. Відповідно держави, що прагнуть бути прийнятими до ЄС, мають прийняти *acquis* у повному обсязі [48, с. 104].

Уже сказане дає нам достатні підстави розглядати вимоги щодо профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування України крізь призму міжнародних (європейських) стандартів профілактики злочинності та правопорушень, які покликані забезпечувати належний рівень та ефективність розроблення та застосування цими суб'єктами дієвого механізму боротьби з цими негативними явищами в суспільстві та державі.

Серед європейських країн, що мають найбільш досконалі правові стандарти у профілактиці правопорушень, є Франція. Починаючи з 1980-х, ця країна має одну з найпрогресивніших стратегій запобігання правопорушенням у Європі. Упродовж останніх двадцяти років суттєва кількість органів місцевого самоврядування у Франції розвивала свою власну політику запобігання правопорушенням підтверджуючи сумісність тріади: «запобігання – примус – солідарність» та підкреслюючи необхідність більш сконцентрованого підходу до ініціатив профілактики правопорушень та злочинності. Внаслідок зосередження уваги на заходах, спрямованих на молодь, у Франції рівень правопорушень протягом 80-х років упав, однак, починаючи з 1988р. відбувся незначний приріст їх кількості. Серйозний

привід до роздумів над власною внутрішньою політикою стосовно профілактики правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню дають події 2008 року у Франції, коли відбувалися масові заворушення, погроми будинків, транспорту та майна і сутички з поліцією на вулицях французьких міст, влаштовані у 2008 році арабською молоддю, хоча вони й носили ознаки спонтанного (стихійного) національно-фанатичного протесту.

Така країна, як Німеччина не утворювала національної ради із запобігання злочинності, однак там створено міжвідомчі групи, що працюють над запобіганням наркоманії та насильницькій злочинності, а у окремих федеральних штатах існують ради попередження злочинності. Історично склалося у Німеччині те, що політика і практика попередження злочинності здійснюється поліцією. На сьогодні поліція Німеччини визнає, що запобігання злочинності – це обов'язок кожного, оскільки вона лише невелику частину свого часу витрачає на запобігання злочинності. Внаслідок цього, з 1995 року у життя впроваджено проект «Виклик насильству», що фінансується Регіональним кримінальним бюро і складається з відеотек та літератури для учнів, студентів, батьків, учителів зосередження уваги та розуміння суспільної небезпечності насильства та відшукування альтернативи щодо вирішення типових конфліктних ситуацій.

У землях Німеччини (місцевий профілактичний рівень) функціонують спеціальні команди щодо запобігання правопорушень, пов'язаних, в основному, із наркотиками, злочинності та бездоглядності неповнолітніх, із злочинами у комп'ютерній сфері. На федеральному рівні профілактики, заходи концентруються на мінімізації можливостей та передумов для скоєння злочину та відбувається пропаганда загальнодержавних програм: а) «Сусід допомагає сусіду», суть якої зводиться до заохочення мешканців відповідних територій щодо охорони та нагляду за майном одне одного; «Молодь і спорт», спільний проект міської берлінської поліції та молодіжних

організацій, профілактичний вплив якого спрямовано на осіб віком від 16 до 19 років, метою якого є організація дозвілля об'єктів впливу.

У Великій Британії з 1966 р. працює Постійна конференція з профілактики злочинів, а виданий у 1984 р. міжвідомчий циркуляр щодо боротьби зі злочинністю зосередив увагу населення на тому, що криміногенні фактори не можуть бути подолані силами лише поліції, а вимагають широкої участі громадськості [49, с. 177].

Координацією запобігання злочинності в Англії та Уельсі займається підрозділ запобігання злочинності Міністерства внутрішніх справ. Дослідження запобігання злочинності та пов'язаних із нею питань проводяться Підрозділом досліджень та планування, і останнім часом Дослідною групою поліції. Однією з найважливіших довготривалих дослідницьких британських програм є Британський огляд злочинності., який періодично проводить опитування населення або певних його категорій на предмет вчинення злочинів, відчуття та переживання, пов'язані зі злочинністю. Подальший розвиток системи запобігання злочинності у Англії та Уельсі відбувся із створенням організації «Крайм концерн», яка фінансується частково урядом, а частково органами місцевого самоврядування. Завданням організації є пропагувати найкращий досвід запобігання злочинності на місцевому рівні.

Останнім часом активізується залучення громадян до профілактики правопорушень у Сполучених Штатах Америки. Так, у США створено інститут добровільних помічників поліції. Добровольці діють під патронатом відділів у зв'язках з громадськістю місцевих органів поліції. Значним досягненням існуючої у США системи профілактики злочинів треба визнати її ґрунтовне правове забезпечення, де ще в 1970 році був прийнятий закон про контроль за організованою злочинністю. Закон детально регламентує процесуальні, кримінологічні і кримінально-правові аспекти боротьби з організованою злочинністю. Американські вчені визнають, що суспільство повинно здійснювати боротьбу зі злочинністю за допомогою комплексного

впливу на неї, індивідуалізуючи його стосовно різних видів злочинності. Для цього необхідно широке, на урядовому рівні планування вирішення гострих соціально-економічних проблем. Профілактична діяльність тут виступає як специфічна галузь соціального управління. Особливо це стосується ранньої профілактики.

Комплексний характер програм передбачає залучення органів освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та благодійних організацій до цієї роботи. У її здійсненні також беруть участь поліція, органи юстиції, місцевого самоврядування, представники наукових кіл, громадські формування [49, с. 176].

Нерідко в цих програмах передбачається система заходів, які належать до сфери кримінального, процесуального і пенітенціарного права. Тому характерною рисою боротьби зі злочинністю в Америці є прагнення до централізованого планування і координації даної діяльності, створення для цього спеціальних органів і наділення їх досить широкими повноваженнями.

Однак найвдаліша система громадської профілактики створена в Японії, де, на відміну від інших країн, відмічається досить низький рівень злочинності. Активну роботу в цьому напрямі веде Асоціація профілактики злочинів – напівгромадська, напівдержавна організація, її підрозділи функціонують на різних рівнях (від загальнонаціонального до місцевого) при кожному відділенні поліції. Низовими ланками цієї асоціації є пункти попередження злочинів, що працюють у тісному контакті з квартальними комітетами самоврядування Японії [49, с. 176].

У підсумку варто зазначити, що вивчення законодавства і практики боротьби зі злочинністю у розвинутих країнах та творче запозичення їх позитивного досвіду є нагальною потребою для України, яка прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу і світової спільноти.

Серед опитаних 360 осіб, які працюють в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування України, за доцільність використання позитивного зарубіжного досвіду щодо профілактики адміністративних правопорушень

ствердно відповіли 35% респондентів. До 20% вказали на те, що «зарубіжний досвід не охоплює життєдіяльності суспільства з урахуванням особливостей», а на необхідність використання національного досвіду, який більше пристосований до реалій сьогодення засвідчив 31% опитаних.

В Україні на сьогоднішній день можемо вести мову не про модель, а лише про окремі, загальні для системи органів місцевого самоврядування, формування різновидів стандартів профілактичної діяльності, котрі можуть тією чи іншою мірою використовуватися цими суб'єктами профілактики правопорушень. До них слід віднести: а) міжнародні стандарти; б) загальнодержавні стандарти; в) галузеві стандарти; г) самоврядні, «власні» стандарти; д) соціальні стандарти; е) індивідуальні стандарти тощо.

Зрозуміло, що міжнародні стандарти мають статус обов'язкових, як і державні стандарти, в основному, після прийняття або ратифікації парламентом. Загальнодержавні стають обов'язковими після їх вираження у відповідних нормативно-правових актах – законах, постановах, розпорядженнях, указах тощо суб'єктів державно-владних повноважень.

Галузеві стандарти профілактики адміністративних правопорушень також повинні мати нормативно-правове оформлення шляхом прийняття, видачі чи затвердження органами або їх територіальними підрозділами за галузями (земельні, лісові, торгівельні, податкові тощо) наказів, інструкцій, правил, положень, розпоряджень, інформаційних листів, роз'яснень тощо.

Самоврядні або «власні» стандарти передбачають в основному дублювання згаданих стандартів на місцевому рівні шляхом прийняття програм профілактики правопорушень на території відповідної територіальної громади, з відповідним «звуженням», порівняно, об'єктно-суб'єктного складу, заходів та процесів профілактики. Хоча місцеві програми профілактики й деталізують і більш чітко визначають «больові точки» впливу на конкретні види правопорушень, за які передбачається накладення адміністративних стягнень.



Соціальні та індивідуальні стандарти профілактики адміністративних правопорушень, на нашу думку, є похідними від усіх попередніх видів, а органи самоврядування покликані органічно поєднати усі названі нами види стандартів.

Міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені спільно і визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, які мають значення, що конституює (Європейська хартія про місцеве самоврядування, 1985р.) [1], а й багатоаспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих общин та місцевої влади (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.) [46], питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (*Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті*, 1994 р.) [50].

Крім того, слід зазначити зростання ролі такого інституціонального органу Ради Європи, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, що представляє інтереси общин і місцевої влади і самостійно розробляє документи міжнародного характеру, які містять прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування, що згодом будуть прийняті державами-членами цієї організації як такі (*Європейська декларація міських прав* 1992 р., *Європейська хартія урбанізму* 1993 р., *Європейська хартія про регіональне самоврядування* 1999 р., *Європейська конвенція про ландшафти*, 2000 р. тощо) [51].

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, яке відбувається в рамках РЄ, виявленням якого є розроблення єдиного уніфікованого підходу до найважливіших проблем існування єдиної Європи, де кожен житель має почувати себе членом великої і дружньої сім'ї. Україна приєднується до цих процесів, сприймає, визнає і реалізує міжнародні стандарти місцевої демократії, що є свідченням бажання нашої держави приєднатися до сім'ї європейських народів.

У сучасній Україні стоїть проблема адаптації адміністративного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Адміністративна реформа в Україні поки що не дала очікуваних результатів і до цього часу не інтегрована до Європейського адміністративного простору. Процеси інтеграції адміністративно-правової системи України до Європейського адміністративного простору мають охоплювати: систематизацію правових матеріалів європейської системи та європейського адміністративного права; порівняльно-правове дослідження європейського адміністративного права та вітчизняного адміністративного права; визначення видів уніфікації та гармонізації в трансформаційних процесах; визначення раціональних і оптимальних форм здійснення уніфікації та гармонізації найефективніших засобів їх реалізації; інтегральної єдності процесу адаптації адміністративно-правової системи України до Європейського адміністративного простору із загальним нормотворчим процесом в Україні; створення відповідної системи термінів і понять; вивчення цих проблем у юридичних навчальних закладах та в процесі дисертаційних досліджень.

Вирішення цієї проблеми сприятиме: 1) об'єктивному вирішенню колізій та конфліктів між нормами національної та міжнародної систем права, які пов'язані з «власним» розумінням державою реалізації норм міжнародного права у внутрішньому праві держави; 2) встановленню національних стандартів профілактичної діяльності; 3) розробленні та реалізації комплексних програм профілактики адміністративних правопорушень, які приймаються і затверджуються на різних рівнях та ланках влади і спрямовані на забезпечення ефективності здійснення узгоджених заходів щодо профілактики правопорушень та усунення причин, що зумовили вчинення протиправних дій. Метою таких програм є запобігання виникненню умов, що сприяють вчиненню правопорушень, удосконаленні методів роботи з їх профілактики, забезпеченні захисту конституційних прав та свобод людини на основі чітко визначених пріоритетів, створенні умов для проведення ефективної правової та виховної

роботи серед населення, поступового нарощування зусиль у цій справі правоохоронних органів, центральних і місцевих органів влади та громадськості. Певний досвід зі створення комплексних програм боротьби з правопорушеннями існує в багатьох країнах: Англії, Німеччині, США, Франції, Японії та ін.

В українському суспільстві для досягнення суттєвого зниження рівня правопорушень, під час організації та здійснення профілактичних заходів органи місцевого самоврядування повинні ставити перед собою мету: а) посилювати звичаєві сімейні традиції; б) охороняти і розвивати культуру, почуття солідарності людей; в) здійснювати пропаганду і впроваджувати у відповідній територіальній громаді принцип: «профілактика правопорушень - справа усіх»; г) сприяти та забезпечувати участь громадськості в розгляді адміністративних справ; д) активно підтримувати зв'язки із суб'єктами профілактики.

Європейський правовий простір, на нашу думку, слід розуміти не лише як конкретні юридичні акти, а значно ширше – як глобальну правову систему, яка на сьогоднішній день перебуває ще у стані становлення, а її складовими виступають правові норми, принципи та стандарти, вироблені у рамках регіональних міжнародних організацій (Ради Європи, ОБСЄ, ЄС).

На сьогоднішній день в Україні на республіканському рівні стандарти профілактики органів місцевого самоврядування визначаються Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767 [20]. Однак реалії сьогодення вимагають, щоб ці стандарти були затверджені не постановою Уряду, а знайшли відображення та закріплення в документі вищої юридичної сили – Законі України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні».

### **1.3. Правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень**

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється, зокрема, на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, в межах повноважень, визначених цим та іншими законами [8]. Повноваження і функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, головню, здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Ця діяльність включає в себе дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру. Правова діяльність є їх найважливішою складовою роботи, адже у процесі здійснення своїх завдань, функцій і компетенції органи місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, визначені законом (рішення відповідної ради чи виконавчого комітету) для врегулювання певних суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках – і примусовою діяльністю цих органів.

Оскільки антисуспільна поведінка особи частіш за все передую адміністративним деліктам, то перед органами місцевого самоврядування виникає необхідність здійснення профілактичного впливу на особу, яка вже перебуває у близькому до вчинення правопорушення стані (безпосередня профілактика) та впливу на негативно охарактеризовану особу, яка «ще не перебуває» в такому стані, а тимчасово «віддалена» від таких дій (рання профілактика).

Сутність безпосередньої профілактики адміністративних правопорушень полягає в організації та здійсненні превентивної діяльності, скерованої конкретно (і безпосередньо) на виявлення і усунення їх причин та умов, на виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення деліктів і проведення з ними роботи для недопущення проступків. Такий вид

профілактики тісно пов'язаний із відверненням та припиненням правопорушень.

Проблема ранньої профілактики виходить за межі профілактики, оскільки в загальному вона являє собою цілеспрямовану виховну роботу. За своєю суттю, безпосередня профілактика – це профілактичний вплив на «замах» особи, готової на вчинення делікту, в той час, як рання – ставить за мету попередити і не допустити в особи бодай «виникнення бажання» вчинити делікт і мінімізувати її негативні соціальні якості. З урахуванням того, що рання профілактика адміністративних правопорушень – усунення, нейтралізація процесів детермінації, причинності правопорушень до породження ними негативних соціальних відхилень, які закономірно передують протиправній поведінці і ця профілактика неможлива без широкого застосування в ній засобів, методів і прийомів виховного впливу, тому, практично, перетворюється в один з найголовніших напрямків профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування. Це підтвердили також 97 із 150 опитаних автором з цих питань працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, курсантів, студентів, пересічних громадян.

Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації своїх функцій здійснюється за допомогою специфічних форм і методів як правових, так і неправових, а ця діяльність містить «...дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру» [34, с.284].

Термін «форма» (від лат. forma — зовнішній вигляд, обрис; устрій, структура чого-небудь, система організації [52, с.889].

На підставі різноманітності поглядів вчених, під формами діяльності органу публічної виконавчої влади загалом розуміють: «зовнішню сторону функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством», «однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції» [53,

с.66], «сукупність способів реалізації їх компетенції» [34 с.284], «зовнішньо-виражену дію - волевиявлення органу виконавчої влади (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети» [54, с.88-96], «...зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань» [55, с.120], «...спосіб зовнішнього вираження змісту діяльності», який «...виявляється в конкретних діях і взаємозв'язках органів і посадових осіб, завдяки яким діяльність набуває певних форм» [56, с.543]. Отже, форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування – це зовнішній та внутрішній вираз її змісту, межі конкретних дій, які ними безпосередньо вчинюються.

Найбільш типовим є поділ форм діяльності на такі групи: правову і неправову [56, с. 274; 57, с.119, с.274]. Форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування може мати юридичний зміст, тобто може установлюватися нормативним правовим актом, а тому – тягне відповідні правові наслідки. Така форма, зрозуміло, буде правовою або юридичною.

Якщо форма дій у сфері профілактики не встановлена в нормативному порядку, тобто не має юридичного змісту і не тягне правових наслідків, то вона матиме неправовий характер – буде фактичною або організаційною. Ці форми полягають в однорідній за зовнішніми ознаками діяльності. У той же час організаційна діяльність повинна базуватися на дотриманні принципу законності.

Ефективність правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень забезпечується наданням їм процесуальної форми. Іншими словами, профілактична діяльність органів місцевого самоврядування повинна бути юридично (адміністративно-правовим чином) формалізованою: у ній повинні міститися основи здійснення дій владного характеру, необхідність їх здійснення, найважливіші етапи розробки проектів та прийняття адміністративних рішень, процедури голосування та прийняття актів,

контролю за виконанням тощо. Йдеться про управлінський процес у здійсненні профілактичної діяльності, який створює процесуальні форми профілактики правопорушень.

О.І.Остапенко, досліджуючи діяльність органів внутрішніх справ з профілактики адміністративних деліктів, вказує на те, що остання «...організується і здійснюється в кількох правових формах». При цьому він умовно поділяє існуючі численні форми профілактики на два основних блоки: організаційний та функціональний [17, с.253]. Ця думка може мати безпосереднє застосування і щодо профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки за Конституцією України (ст. ст. 19, 145) [1], будь-яка діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, має бути передбачена і здійснюватися виключно у відповідності та на підставі закону, тобто у певній правовій формі.

До організаційного блоку можна віднести такі форми організації профілактики правопорушень: виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень; фіксація та організація профілактики окремих видів адміністративних правопорушень і пов'язаних з ними інших негативних явищ; чіткий облік правопорушників і осіб з антисоціальною спрямованістю; організація профілактичного впливу на суб'єктів профілактики; участь органів місцевого самоврядування у здійсненні організаційно-масової і профілактично-виховної роботи.

Форми здійснення профілактики органами місцевого самоврядування (функціональний блок) реалізуються на виконавчому рівні профілактичного впливу. Його зміст становлять рейди по об'єктах та огляд за місцем проживання осіб антисоціальної спрямованості; підготовка та проведення доповідей, лекцій, звітування, індивідуальних і групових співбесід з питань недопущення вчинення протиправних дій; проведення зборів, сходів за місцем проживання та праці членів відповідних територіальних громад; розгляд та оцінка через засоби масової інформації конкретних адміністративних деліктів; правова пропаганда із зміцнення правопорядку з

використанням періодичних видань, радіо і телебачення; скерування на адресу державних органів і громадських організацій, виробничих колективів різної форми власності інформації, яка сприяє виявленню і усуненню причин та умов правопорушень; взяття шефства та залучення осіб, щодо яких здійснюється профілактика, до суспільно корисних занять.

Правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, зазвичай, пов'язані з установленням і застосуванням норм права, а їхнє використання викликає юридичні наслідки для учасників профілактики правопорушень. Через них реалізуються владні повноваження, які належать цим органам чи іншим суб'єктам, практично використовуються правила поведінки та приписи, які містяться у прийнятих ними правових нормативних та індивідуальних актах.

Суть реалізації правових норм у профілактиці адміністративних правопорушень полягає у втіленні їх положень у фактичній поведінці (діяльності) суб'єктів профілактики. При цьому розрізняють об'єктивну та суб'єктивну сторони реалізації норм права.

Об'єктивна сторона реалізації норм права являє собою виконання суб'єктами правомірних діянь (дії або бездіяльності) за умов, передбачених нормами права. Отже, з об'єктивного боку реалізація норм права завжди здійснюється правомірною поведінкою відповідних суб'єктів. Суб'єктивна сторона – характеризує внутрішнє ставлення суб'єкта до правових вимог і стан його волі у момент виконання дій, що передбачені правом [58, с.188].

На основі характеру дій правореалізуючих суб'єктів у юридичній науковій літературі найчастіше виділяють чотири способи реалізації адміністративно-правових норм: виконання, використання, додержання, застосування [59, с.105; 60, с.76]. Рідше – лише три: виконання, використання, застосування [56, с.162], інколи – два: виконання (додержання) та застосування [55, с.35]. При цьому, застосування визначено як «...особлива форма реалізації» норм права [61, с.368-369; 58, с.189-190].



Додержання норм права передбачає утримання від вчинення дій, заборонених правовими приписами, відбувається реалізація забороняючих норм: вживання спиртних напоїв, тютюнопаління, ворожіння в громадських місцях тощо. Суть виконання полягає у вчиненні суб'єктом профілактики дій, передбачених зобов'язуючими нормами: обов'язок дотримуватися тиші у населеному пункті у певний час, не порушувати правил благоустрою, утримання тварин і т.п. Використання – це така форма реалізації норм права, за якої суб'єкт відповідно до своїх інтересів та потреб використовує права для реалізації функцій та повноважень, зокрема – відбувається реалізація уповноважуючих норм права: право громадянина на участь в управлінні державними та місцевими справами (шляхом обрання чи призначення у відповідні органи публічної влади, громадські організації і т.ін.).

Застосування – це певна діяльність, що повинна здійснюватись винятково органами публічної влади та їх посадовими чи службовими особами, коли реалізація суб'єктивних прав і обов'язків неможлива без державно-владних повноважень. Цей процес завершується виданням (прийняттям) правозастосовчого акта (затвердження правил торгівлі в населених пунктах, порядку отримання дозвільних документів з питань користування житловими приміщеннями, земельними ділянками зміни їхнього статусу, цільового призначення, набуття права користування та власності тощо), за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність.

Розрізняють дві форми застосування норм права: оперативно-виконавчу та правоохоронну. Сутність оперативно-виконавчої форми застосування норм права полягає в забезпеченні організації позитивної реалізації приписів норм права. Правоохоронна форма застосування норм права (правоохоронна діяльність) – це діяльність, спрямована на охорону правових приписів від будь-яких порушень. Вона полягає у здійсненні заходів, спрямованих на попередження правопорушень, застосуванні до

правопорушників державного примусу, в забезпеченні здійснення щодо них покарання, яке передбачається юридичною відповідальністю [58, с.192].

У сфері здійснення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування можуть прийматися (видаватися) акти: про затвердження місцевих планів чи програм профілактики адміністративних правопорушень; спрямовані на усунення причин та умов, що сприяють вчиненню деліктів тощо, що є прикладом першої форми застосування норм прав, або ж – про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи звільнення від такої – друга форма застосування правових норм.

Прийняття нормативних актів (нормотворча діяльність) – один із найважливіших напрямків здійснення органами місцевого самоврядування профілактичної діяльності. За допомогою актів органів самоврядування встановлюються і закріплюються загальнообов'язкові норми, що регламентують різноманітні суспільні відносини, що виникають в процесі управлінської діяльності. Індивідуальні акти також виступають однією з головних правових форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки з їхнім виданням виникають, змінюються і припиняються конкретні адміністративно-правові відносини. Прийняття рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування, яким правопорушника зобов'язано припинити протиправні дії (припис щодо припинення самочинного будівництва, усунення порушень правил населеного пункту щодо утримання собак та котів, дотримання тиші тощо), прийняття постанови адміністративної комісії – лише кілька прикладів індивідуальних актів органів місцевого самоврядування.

Отже, серед правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можна виділити: нормотворчу, установчу, правозастосувальну, контрольну та профілактично-охоронну.

1) Нормотворча форма профілактичної діяльності реалізовується шляхом прийняття ними рішень нормативного характеру стосовно затвердження статуту територіальної громади, регламенту ради, виконавчого комітету, положень про постійні комісії, відділи, управління та інші виконавчі органи ради, різноманітних правил з питань: благоустрою, утримання тварин, торгівлі тощо [8].

2) Установча форма профілактичної діяльності проявляється у формуванні власної структури, визначення її кількісного складу, структури виконавчих органів, їх чисельності тощо;

3) Правозастосувальна форма реалізується через прийняття місцевою радою правових рішень індивідуального характеру, рішень і розпоряджень виконавчого комітету висновків і рекомендацій постійними комісіями ради, рішень президій обласної, районної ради дорадчого характеру. У загальній теорії права та в адміністративному праві є точка зору про те, що суб'єкти профілактики застосовують заходи впливу щодо об'єкта, за допомогою яких власне й забезпечується виконання правових приписів індивідуального чи нормативного характеру. Це, наприклад, впливає із статей 150 і 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [9].

4) У рамках контрольної форми профілактичної діяльності доцільно виділити два види проваджень: нормотворче і виконавче. Нормотворче контрольне провадження полягає у здійсненні контролю за законністю застосування нормативних актів виконавчих органів ради, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, пов'язаних із профілактикою адміністративних правопорушень.

Виконавче контрольне провадження у сфері профілактики адміністративних правопорушень полягає у контролі за реалізацією відповідними органами та посадовими особами своїх повноважень і здійснюється шляхом заслуховування звітів сільського, селищного, міського голови про виконану профілактичну роботу виконавчих органів ради, звітів

постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає, повідомлень депутатів про результати проведених профілактичних заходів чи необхідність їхнього продовження.

5) Профілактично-правоохоронна форма діяльності органів місцевого самоврядування виражена у забезпеченні безпосереднього публічного владного впливу на суб'єктів профілактики та правопорушників, у реагуванні на причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень, на вчинені проступки, у встановленні і притягненні до юридичної відповідальності осіб, що їх вчинили. Під час здійснення цієї правової форми органи місцевого самоврядування та їх посадові особи видають акти застосування норм права (ухвали та рішення місцевих рад, акти голів місцевих територіальних громад та ін.). Специфіка цих актів полягає в тому, що вони слугують цілям профілактики (попередження) правопорушень, відновлення порушених прав, реалізації юридичної відповідальності суб'єктів, які вчинили правопорушення у сфері виконання функцій місцевого самоврядування, а правоохоронна діяльність при здійсненні цими органами функцій держави втілюється у владному впливові, спрямованому на охорону приписів норм права від порушень, на захист наданих громадянам суб'єктивних прав та на забезпечення виконання покладених на суб'єктів юридичних обов'язків.

Органи місцевого самоврядування уповноважені здійснювати профілактичну діяльність у таких правових формах: розробляють систему заходів, які спрямовані на боротьбу з адміністративними правопорушеннями у територіальній громаді (соціальних, економічних, правових тощо); здійснюють у межах своїх повноважень керівництво іншими суб'єктами профілактики на підвідомчій їм території; координують діяльність державних і громадських органів при реалізації комплексних програм боротьби зі злочинністю; разом з громадськими формуваннями розробляють і затверджують комплексні плани та програми профілактики адміністративних правопорушень; заслуховують звітну інформацію керівників правоохоронних органів та громадських формувань з питань

зміцнення законності і правопорядку на відповідній території; приймають рішення про створення нових суб'єктів профілактики; безпосередньо через свої комісії (адміністративні, спостережні тощо) проводять профілактичну роботу, використовуючи при цьому різні методи.

Викладене дозволяє скласти такі правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних правових актів; укладення публічних адміністративно-правових договорів; виконання юридично значимих дій або дій правового характеру на підставі закону або правового акта управління у сфері профілактики.

Класифікація правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачає застосування таких критеріїв: 1) ступінь юридичного вираження (видання правових актів, укладення адміністративних договорів); 2) досягнення профілактичного результату за рахунок позитивного регулювання або реакції на негативні явища під час здійснення профілактики адміністративних правопорушень; 3) за напрямком профілактичного впливу на суспільні відносини у сфері взаємодії з іншими органами місцевого управління або на діяльність підпорядкованих структур та персоналу; 4) за обсягом профілактичних заходів (загальнообов'язкові або персональні); 5) за суб'єктним відношенням до профілактичної діяльності: односторонньо та багатосторонньо виражені; 6) за ініціативою застосування профілактичних заходів: як такі, що використовуються суб'єктами місцевого управління за власною ініціативою або – за ініціативою вищестоящих суб'єктів профілактики, або – інших учасників профілактики (звернення громадян, повідомлення ЗМІ, результати опитування населення відповідної територіальної громади); 7) за умовами застосування заходів профілактики (за звичайних або надзвичайних обставин, за режиму надзвичайного або воєнного стану; 8) за особливостями об'єкта управлінського

профілактичного впливу (територіальна громада, голова місцевої громади, представницький орган, виконавчі органи ради, окремі групи та члени територіальних громад); 9) за юридичним змістом профілактичні заходи поділяються на: дозвільні, заборонні та рекомендаційного характеру; 10) за характером та методами вирішення питань компетенції у сфері профілактики адміністративних правопорушень (процедурні та процесуальні).

Заразом, частина профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування не втілюється у правову форму, а отже, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Орган місцевого самоврядування реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

На думку К.Афанасьєва, повною мірою цьому сприяє використання комплексу організаційних форм управління, що спрямовані на забезпечення та підтримання функціонування зазначеної системи [62, с.241].

Неправові форми, зазвичай, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми управлінської діяльності у сфері профілактики адмінправопорушень 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 управління на їх здійснення.

До неправових форм профілактичної діяльності, в основному, належать організаційні і матеріально-технічні дії.

Основними організаційними формами діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень є: сесії місцевих рад; засідання виконавчого комітету; окремі та спільні засідання адміністративної, спостережної, постійних, тимчасових та інших комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних

рад; засідання тимчасових контрольних комісій; персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звітування сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, зустрічі керівників та посадових осіб місцевих рад з населенням та ін.

Серед допоміжних організаційних форм профілактичної діяльності можна також виділити періодичне проведення посадовими особами органів місцевого самоврядування прес-конференцій та інтерв'ю, прийомів громадян, участі в роботі виїзних приймалень «на місцях» тощо.

Організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування стосовно здійснення профілактичних функцій можна умовно поділити на: а) організаційно-регламентуючі — сутність якої полягає у повсякденній оперативній роботі, спрямованій на вирішення конкретних завдань, на техніко-організаційне забезпечення функціонування різних ланок місцевого самоврядування; б) організаційно-господарську — за її допомогою здійснюється поточна робота, пов'язана з матеріальним забезпеченням виконання відповідних функцій; в) організаційно-ідеологічну — містить у собі повсякденну роз'яснювальну виховну роботу, спрямовану на ідеологічне забезпечення виконання тих чи інших профілактичних функцій.

Ця діяльність може виявлятися, наприклад, у роз'ясненні змісту нових законів, нормативних актів, у формуванні громадської думки, в роботі із засобами масової інформації тощо [63].

Узагальнення змісту правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень свідчить про те, що вони: а) є діяльністю, що пов'язана із здійсненням юридично значимих дій у жорстко визначеному законом порядку із відповідними юридично значимими наслідками для мешканців відповідної території; б) прямо закріплюються у компетенції органу місцевого

самоврядування або витікають із неї; в) є науково та практично обґрунтованою системою найдоцільніших і найраціональніших засобів і способів щодо вирішення завдань з профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Суть профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування полягає у здійсненні впливу на об'єкт профілактики із застосуванням відповідного механізму для виконання їх завдань у цій сфері. Вплив на об'єкти профілактики адміністративних правопорушень здійснюють за допомогою різноманітних методів. За своїм змістом вони можуть бути: спеціальні, економічні, організаційно-розпорядчі, соціально-психологічні, переконання, примус, психологічні [64, с.56-57]. Під методами впливу розуміють: способи дії на процеси (динаміку) та системи (статичку) управління [65, с.199]. або «засіб дії права на суспільні відносини» [58, с.345].

Поняттям методів профілактики охоплюється сукупність певних способів і прийомів, які застосовуються уповноваженими державою суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень.

До методів профілактики певною мірою можна віднести певні способи практичного здійснення органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами профілактики владно-організуючого впливу на об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям та характеристикам об'єктів профілактики. Методи виступають головним елементом здійснення публічної влади органами та посадовими особами місцевого самоврядування в галузі профілактики адміністративних правопорушень.

У широкому розумінні методи профілактичної діяльності забезпечують єдність місцевого самоврядування, дисципліну і порядок у взаємовідносинах різних суб'єктів та інститутів державного управління та місцевого самоврядування, законність функціонування органів місцевого



самоврядування як повноцінних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно розглядати з урахуванням: 1) теоретичного обґрунтування необхідності їх існування; їх значення в управлінському середовищі; 2) формування та нормативного забезпечення механізму реалізації;

У сфері профілактики адміністративних правопорушень метод впливу являє собою правовий засіб, який використовують для досягнення мети, вирішення завдань та за допомогою правових форм діяльності органів місцевого самоврядування.

Метод профілактичного впливу дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом профілактики. Метод обов'язково знаходить своє відображення у конкретному виді форми профілактики. Інакше кажучи, якщо б не існувало форми профілактичної діяльності, то методи (способи впливу суб'єкта на об'єкт), втратили б усякий зміст, оскільки, владний профілактичний вплив залишався б лише ідеєю, бажанням, яке було б позбавлено формального змісту. Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного впливу без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта органу місцевого самоврядування?

У системі органів місцевого самоврядування методи є найважливішим правовим засобом їх діяльності. Хоча при цьому дискусійним є питання щодо їхньої класифікації.

Ми вважаємо, що методи профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування можна класифікувати за наступними критеріями: 1) за формою виразу: правові – містяться в правових актах та мають правовий зміст та організаційні – характеризуються здійсненням органом самоврядування визначених організаційно-управлінських дій; 2) за наявними адміністративно-правовими ознаками виділяються: нормативні –

застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів та індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акту методи; 3) за ступінню управлінського впливу на об'єкт профілактики: імперативні (заборони, прямі адміністративні команди, владні приписи та ін.), уповноважуючі (дозвіл вчинення дій чи прийняття акту) та заохочувально-рекомендаційні (заохочення та рекомендації відповідної поведінки, визначених дій).

У свій час В.Ф.Опришко, О.А.Костюченко, Ю.М.Крупка виділяли такі методи державного управління: переконання, примус, адміністративні та економічні методи [57, с.120-122].

Автори підручника «Державне будівництво та місцеве самоврядування України» до загальних методів відносили: планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату та ін. [53, с.70].

Існує також поділ методів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування на: правові, організаційні і організаційно-правові, які характеризуються загальними і специфічними рисами та сприяють ефективному здійсненню завдань і функцій органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та територіальних громад [66, с.42].

У теорії держави і права методи управління поділяють за наступними видами: а) переконання; б) заохочення; в) примусу [65, с.86].

Реалізація форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснюється за допомогою наступних методів: а) переконання, застосування якого є доцільним передусім у відповідній ідеологічній діяльності, пов'язаній із правовим вихованням населення, проведенням різних профілактичних заходів, спрямованих на формування в населення переконання в об'єктивній необхідності реалізації профілактичних функцій; б) заохочення, сутність якого полягає у

стимулюванні та наданні різних пільг суб'єктам, що безпосередньо беруть участь або сприяють ефективному здійсненню профілактичних функцій держави; в) примусу, який полягає в застосуванні до суб'єктів, що вчинили правопорушення, передбачених нормами права заходів покарання, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на невчинення правопорушень, усунення шкоди, заподіяної такою поведінкою.

Переконання і примус посідають в адміністративно-правовій науці центральне місце серед інших видів методів впливу, а на практиці профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування ці методи мають велику кількість різних проявів. Місцеве самоврядування під час здійснення профілактики правопорушень так чи інакше спирається на владу, тому воно в необхідних випадках не може бути реалізоване без застосування примусу.

А.Т.Комзюк вважає, що державний примус однією з невід'ємних складових здійснення державної влади як її засіб (метод), а в кінцевому підсумку – як основну ознаку держави в цілому. Державний примус, на думку цього науковця, це метод впливу держави на свідомість та поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Заходи адміністративного примусу, вважає він, використовуються, на відміну від інших видів державного примусу, для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних надзвичайних обставин. Необхідність їхнього використання в такому разі пояснюється тим, що реально існує загроза суспільним відносинам, завдання їм шкоди, хоча правопорушення відсутнє [67, с.28-29]. Однак слід мати на увазі те, що вид державного примусу не визначається тим, порушення норм якої галузі права є підставою для його застосування. Так, стосовно державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, – відповідні суспільні відносини регулюються нормами, переважно, адміністративного права. Тобто, йдеться про дисциплінарний примус в адміністративному порядку [68, с.48].

До переконання як методу впливу на людей органи місцевого самоврядування вдаються в процесі прийняття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів морального значення. Заохочення наприклад, сприяє забезпеченню законності та правопорядку на відповідній території. Досягнення мети і завдань місцевого самоврядування у сфері профілактики може забезпечуватися з допомогою заходів примусового характеру. В цьому разі об'єкти профілактики повинні діяти в порядку, встановленому нормативними правовими актами. У разі якщо поведінка осіб не відповідає вимогам цих правових актів, органи місцевого самоврядування вправі застосувати заходи примусового характеру. Деколи ці заходи бувають превентивними, тобто такими, що забезпечують на відповідній території правопорядок, громадський порядок, установлений режим здійснення дій. Інакше заходи примусу спрямовуються на покарання осіб, що вчинили правопорушення (проступок), ще в інших – спрямовані на припинення неправомірної поведінки осіб, а також відновлення законного порядку в системі різноманітних громадських відносин.

Так, наприклад, за ініціативою керівництва ГУМВС України у Львівській області, із залученням бійців БМШР «Беркут» організовано та здійснено 19 оперативно-профілактичних відпрацювань розважальних закладів, а саме барів, дискотек, нічних клубів, казино, внаслідок чого задокументовано 6 фактів обігу наркотиків у них. Для усунення виявлених порушень направлено 1 подання до органів виконавчої влади [69].

Примус в профілактичній діяльності органів місцевого самоврядування характеризується односторонністю владного впливу на об'єкт профілактики. Орган або особа, які здійснюють профілактичну діяльність, приймають владні, які тягнуть юридичні наслідки правові акти управління, які обов'язкові для виконання на відповідній території [8]. Невиконання акту органу самоврядування вважається правопорушенням і може тягти за собою застосування до винного установлених законом заходів примусу. Сама

ідеологія місцевого самоврядування вимагає наявності в арсеналі методів прямого владного адміністративного впливу.

Переконання є пріоритетним методом здійснення влади, особливо в сфері охорони громадського порядку. Найбільш поширеними формами використання методу переконання є проведення систематичної роз'яснювальної роботи про зміст адміністративно-правових актів; інформування населення про стан охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю і правопорушеннями; організаційна робота з громадськими формуваннями тощо.

Переконання – це процес дій, що здійснюються послідовно, який містить такі елементи, як заволодіння увагою, усвідомлення, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін.

Способи переконання є різноманітні: навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом. Значний вплив на громадян мають інструкції, мітинги, збори, реклама, своєчасне реагування на звернення, небюрократичне вирішення справ. Велике значення має система інформування про досягнення, успішну муніципальну діяльність. Виставки, конкурси, огляди, лозунги, заклики, програми, публічні слухання, диспути та ін. також перебувають в арсеналі засобів переконання.

Реалізуючи свої правові та фактичні можливості, орган місцевого самоврядування як суб'єкт профілактичної діяльності забезпечує адекватне переведення стимулів у мотиви поведінки підвладних. Стимулювання передбачає використання різноманітних заохочувальних та примусових заходів матеріального та морального змісту. Його найважливіший, найбільш ефективний вид – заохочення. Заохочення – це спосіб впливу, який через інтерес, свідомість скеровує волю людей на здійснення корисних справ, з погляду того, хто заохочує.

Як метод профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування заохочення характеризується такими особливостями: а) фактичною основою для нього є заслуга, діяння, що позитивно оцінене суб'єктом профілактики –

органом місцевого самоврядування; б) пов'язане із оцінкою вже здійснених діянь; персоніфіковане, застосовується безпосередньо до окремих індивідуальних чи колективних суб'єктів; полягає в моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами; непрямо, через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю заохоченого, стимулюючи, спонукуючи його.

За результатами вибіркового опитування 150 респондентів автором визначено, що ефективними методами профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування на відповідній території слід вважати: примус – 40 осіб; переконання – 78 та заохочення – 32.

Методи здійснення профілактики адміністративних правопорушень мають риси, що характерні для органів місцевого самоврядування. Зокрема, вони містять такі характеристики: 1) публічно-владний зміст; 2) суб'єкти застосування; 3) об'єкти профілактичного впливу; 4) необхідність досягнення цілей та завдань профілактики; 5) форма здійснення владного профілактичного впливу (прийняття адміністративного акта чи вчинення дії). Ці методи, в свою чергу, утворюють систему способів та прийомів профілактичного впливу: а) регулювання профілактичної діяльності; б) встановлення відповідних положень, що діють на відповідній території; в) прийняття рішення про необхідність впровадження в процес нових технологій та інструментів; г) встановлення заборон, правообмежень та обов'язків у здійсненні тих чи інших дій чи прийнятті відповідних рішень; д) усне чи письмове розпорядження про необхідність виконання конкретного завдання; е) здійснення дозвільної реєстрації; є) прийняття рішення щодо утворення, реорганізації і ліквідації організацій, підвідомчих органам місцевого самоврядування; ж) бюджетна фінансова підтримка окремих галузей; з) прийняття рішення про реорганізацію системи і структури органів місцевого самоврядування; и) формування та розвиток управлінського персоналу; і) призупинення чи відміна правових актів органів місцевого самоврядування; ї) прийняття рішення про укладення публічно-правових

договорів; й) встановлення процесуальних положень і процедур здійснення регулюючої діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень; к) здійснення контрольної та наглядової діяльності; л) здійснення адміністративної юрисдикції; здійснення нормотворчої діяльності; м) застосування заходів адміністративного впливу; н) застосування заохочувальних чи стимулюючих заходів тощо.

Правове регулювання правовідносин між суб'єктами та об'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень на рівні територіальних громад та різних ланок місцевого управління можемо здійснювати за допомогою способів, які досліджувалися в науці теорії держави і права. До них відносять: а) уповноваження – встановлення нормами права можливість певної поведінки суб'єкта; б) зобов'язання – юридично закріплена необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах; в) заборонення – встановлення нормами права необхідність утримуватися від певної поведінки; г) заохочування – встановлення в нормах права можливості одержання певних пільг і переваг за здійснення бажаних або корисних для держави й суспільства діянь [58, с. 250-251].

### **Висновки до 1 Розділу**

На сьогодні повноваження стосовно профілактики адміністративних правопорушень відповідно до Конституції України, належать до компетенції державних органів. На жаль, поряд з державною системою забезпечення безпеки і боротьби з правопорушеннями, умовами і причинами їхнього вчинення не була створена недержавна система профілактики. Хоча формально органам місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, держава передбачила та на рівні закону закріпила окремі функції та завдання щодо прийняття актів у цій сфері. До того ж, чинне законодавство майже не згадує про роль у структурі системи суб'єктів профілактики правопорушень приватних організацій (служби безпеки, детективні і охоронні агенції, навчально-консультативні установи,

інформаційні служби та агентства, експертні об'єднання, громадські організації (добровільні загони, яким держава може делегувати окремі владні повноваження, територіальні громади, групи громадян або окремі члени територіальних громад, трудові колективи, що сприяють державним правоохоронним органам.

Ключовими елементами в понятті правового забезпечення профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування є система визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою попереджувальних заходів та способів, регламентація організаційної структури органів місцевого самоврядування, їхніх прав та обов'язків тощо.

Основою правового забезпечення профілактики органами місцевого самоврядування адміністративних правопорушень є формування та підтримання у відповідному стані нормативно-правової бази, що включає розроблення та затвердження відповідних заходів, концепцій, проведення реформ у відповідній сфері. При цьому, способи конституційно-правового закріплення основних засад та принципів організації утворення та профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування виступають як форми правового забезпечення їх діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень є теоретично і практично обґрунтованою системою найраціональніших засобів та методів щодо вирішення завдань із профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Практичною і теоретичною основами правового регулювання у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування в нашій державі є Конституція України, відповідні законодавчі та підзаконні акти. На нашу думку, існують три основних форми правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в



системі органів місцевого самоврядування: конституційно-правове, нормативно-правове та «самоврядне» або «внутрішнє» забезпечення профілактики правопорушень.

Методи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень на підвідомчій території це – способи, засоби і прийоми, що застосовуються в межах визначених форм для здійснення завдань і функцій органів (територіальних громад), що зумовлені їхньою компетенцією.

Вивчення практики боротьби з адміністративними правопорушенням та системи законодавства у сфері профілактики правопорушень у закордонних країнах, а також запозичення їхнього позитивного досвіду є першочерговою потребою для України, яка прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу та світової спільноти.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень стандартом може виступати документ (нормативно-правовий акт), що встановлює комплекс норм, правил, вимог щодо об'єкта стандартизації, у якому, для добровільного багаторазового використання встановлюються серед інших об'єктно-суб'єктний склад та інші характеристики системи профілактики правопорушень на відповідній території, правила здійснення та характеристики відповідних процесів органами місцевого управління тощо.

Основні результати цього розділу опубліковані у таких працях дисертанта: «Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень» [70, С. 194-200].

## РОЗДІЛ 2.

### ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

#### **2.1. Організаційні аспекти забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування**

Організація боротьби з антисоціальними проявами є багатоаспектною і містить політичні, соціально-економічні, правові, звичаєві, етичні та естетичні, моральні, психологічні та інші сторони життєдіяльності суспільства.

Конституція України [2] є основою правопорядку в державі та суспільстві, а ефективним регулятором суспільного життя шляхом права виступає саме держава в особі органів місцевого самоврядування, яким відведено важливе місце в системі органів влади відповідно до Указу Президента України від 30 серпня 2001 року «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [25, с.86-94]. Зараз місцеве самоврядування, опираючись на економічні та інтелектуальні основи, стає невід'ємною складовою частиною українського суспільства. Із цього випливає одна з найважливіших функцій цих органів – правоохоронна, котра є настільки універсальною та багатогранною, що досліджується не лише юридичними, але й суспільними науками.

Реалізація правоохоронної функції органами місцевого самоврядування повинна базуватися на засадах: а) дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням; б) вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівні у поєднанні із формуванням ефективного механізму надання населенню

повноцінних державних та громадських послуг, а також у зв'язку з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями – судово-правовою та муніципальною реформами; в) належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень – делегованих і самоврядних – у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України; г) законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; д) запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи тощо [10].

На підтримання вказаних засад свідчать результати опитування 100 посадових осіб місцевого самоврядування, які до найгостріших проблем місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень відносять: недостатнє фінансування – 39%; байдужість населення до заходів профілактики – 16%; відсутність чіткої координації та взаємодії суб'єктів профілактики – 15%; недостатня участь у профілактиці населення та відсутність необхідних повноважень місцевого самоврядування у цій сфері – по 10%; некваліфікованість органів та посадових осіб місцевого самоврядування – 6% та недокомплектція органів місцевого самоврядування досвідченими кадрами -1% .

За цих умов організаційно-правове забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів, що найбільше наближені до громадян та уповноважені законом на здійснення певних форм та методів такої діяльності, потребує нового науково-теоретичного осмислення та практичного обґрунтування.

Розкриття суті поняття «організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування»

залежить від з'ясування значення терміну «організаційне забезпечення», «заходи попередження, профілактики і запобігання правопорушень органів місцевого самоврядування».

Одним із значень терміну «організація» (фр. *organisation*) – є налагодження, впорядкування, зведення чогось у систему. Також цей термін розуміють як одну з найважливіших функцій у суспільстві або усталений взаємозв'язок елементів системи, частин цілого, їхня внутрішня впорядкованість, узгодженість відповідно до структури системи, цілого [71, с.494]. Іншим поясненням поняття організації є комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи [5, с.853].

Головне призначення організації як управлінської функції, на думку В.Л.Грохольського, полягає у тому, щоб «... домогтися злагодженості всіх дій і елементів системи, раціональної організації праці, оптимальної структури діяльності» [72, с.138]. Отже, організуюча діяльність органів місцевого самоврядування включає дії та рішення, кінцевою метою яких є забезпечення належного функціонування певних суб'єктів.

Під організаційним забезпеченням розуміють і сукупність документів, що встановлюють організаційну структуру, права та обов'язки персоналу і користувачів в процесі експлуатації системи [5, с.375].

У контексті нашого дослідження йтиметься про організаційне забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування. Цьому сприятиме з'ясування особливостей правового статусу органів місцевого самоврядування, принципів їх діяльності у сфері профілактики правопорушень, окреслити коло головних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів у цій сфері.

Поняття правового чи юридичного статусу (лат. *status* – стан, становище) особи в основному формулюють як сукупність її прав та обов'язків [73, с.96]. В іншому аспекті такого поняття правовий статус особи – це закріплені в законодавстві її основні права і обов'язки. Деяким іншим є трактування статусу, як законодавчо закріпленого правового становища

[52, с.787]. Проте, як стверджує Н. Нижник, правовий статус – це категорія не тільки багатоаспектна, але й багатоелементна [74, с.91]. Цей правовий інститут має такі складові: завдання та цілі, права та обов'язки, функції, відповідальність, організацію чи порядок утворення та процедури діяльності (регламент). У науці конституційного права статус, як зазначає Н. Богданова, – це теоретична конструкція, яка з'єднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення про реальну практику реалізації правових настанов [75, с.4-5]. Органи місцевого самоврядування, які хоч і не є органами державної влади, однак їх статус не можна прирівняти до статусу громадських організацій. Суб'єкти місцевого самоврядування – місцеві ради, їхні виконавчі органи, органи самоорганізації населення наділені владними повноваженнями по відношенню до громадян і юридичних осіб.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко розрізняють функції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме тому особливістю правового статусу органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є спеціальна право- та дієсуб'єктність (здатність виступати учасником правовідносин), сутність якої полягає в тому, що вони можуть здійснювати тільки те та у такий спосіб, що буквально передбачено законодавством. Отже, адміністративно-правове розуміння статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень передбачає наявність у них такого їхнього правового стану і місця в системі суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, що дозволяє і зобов'язує реалізовувати функції і повноваження в інтересах відповідної територіальної громади та держави.

Діяльність у державі органів місцевого самоврядування як надзвичайно важливих суб'єктів у сфері здійснення профілактики адміністративних правопорушень відбувається на підставі та на виконання норм Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, у межах вимог законності та під контролем відповідних територіальних громад. У процесі

профілактичної роботи ці органи організують виконання вимог закону, здійснюючи передбачені власні та делеговані повноваження на основі самостійного видання актів.

У межах своєї компетенції місцеві органи влади користуються публічно-владними повноваженнями щодо встановлення обов'язкових для інших органів, громадських організацій і громадян правил поведінки у формі рішень і розпоряджень; можуть вимагати від них виконання відповідних правових обов'язків; застосовувати засоби заохочення, а в необхідних, передбачених законом випадках, – засоби примусу.

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачена законодавством про місцеве самоврядування. Умовно її можна поділити за сферами діяльності на декілька груп. Одна з них об'єднує повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони громадського порядку: встановлення правил поведінки в громадських місцях, санкціонування проведення зборів, мітингів і демонстрацій, видання приписів щодо протипожежної безпеки тощо [76, с.286-287]. До іншої групи слід віднести нормативно закріплені завдання органів місцевого самоврядування конкретно у сфері профілактики правопорушень, що містяться, зокрема, у ст. 5 КУпАП [9], законах України: «Про місцеве самоврядування в Україні»[8], «Про міліцію» [12], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [77], «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [78], «Про попередження насильства у сім'ї» [79] тощо.

Група обов'язкових завдань зосереджена у Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 25 грудня 2000 року № 1376/2000 [18], Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки [19], Положенні «Про адміністративні комісії при виконкомах місцевих рад» від 9 березня 1988 року [80] та ін.

Саме на їхню реалізацію повинні впливати позитивні зміни ціннісних орієнтацій у державі і у праві, усвідомлення та формування особистісних, групових, національних інтересів, спрямованих на побудову демократичного і відкритого українського суспільства.

Профілактичний характер заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування у процесі односторонньої реалізації юридичних владних повноважень, що виражені, зазвичай, у вигляді визначених обмежень і заборон, що, в свою чергу, характеризує їхню примусову природу.

Примусовий характер профілактичних заходів свідчить про важливість організаційної діяльності органів місцевого самоврядування, їхнього впливу на відповідні об'єкти профілактики, планування і координацію, контроль і перевірку виконання актів у цій сфері. Завдяки цій діяльності розв'язуються питання щодо створення системи та структури суб'єктів профілактики в системі місцевого самоврядування; забезпечується чіткість в їхній роботі, відбувається визначення повноважень та чітке розмежування функцій між окремими ланками й виконавцями щодо виконання профілактичних заходів та реалізації завдань органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень на відповідній території.

Організаційна діяльність у сфері профілактики адміністративних правопорушень спрямована також на здійснення планування, координації, обліку та контролю, на забезпечення нагляду за діяльністю підпорядкованих органів, об'єктів господарського, соціального і культурного призначення; на організацію перевірки виконання прийнятих актів, на проведення безпосередньо організаторської роботи серед населення для його залучення до практичного вирішення конкретних завдань щодо профілактики правопорушень на підвідомчій території.

Матеріально-технічні дії, які охоплюють значний обсяг роботи, постачання, підготовки проектів рішень і розпоряджень, статистичних звітів, інформацій, довідок, узагальнень практики, ведення діловодства є основним

елементом діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Усі ці дії умовно можна поділити на наступні групи: 1) матеріальні дії: операції, що пов'язані з постачанням, прийманням і передачею матеріально-фінансових ресурсів, видачею виконавчих документів і т. ін. 2) дії технічного характеру: допоміжні технічні операції, які пов'язані із забезпеченням усім необхідним органів місцевого самоврядування; дотримання встановленої форми правових актів нормативного характеру; реєстрація різних фактів і подій; систематизація і кодифікація нормативно-правових актів; інформаційно-довідкова робота; статистична робота та діловодство.

Дії матеріально-технічного характеру у сфері профілактики правопорушень тісно пов'язані з правовими й організаційними діями, оскільки перші – спрямовані на забезпечення реалізації профілактичних заходів згаданих органів. Так, для ефективної профілактики правопорушень органам місцевого самоврядування необхідно виконати точні розрахунки сил і засобів профілактичного впливу, розглянути та затвердити проекти, кошториси; визначити цілі та завдання профілактичного впливу і забезпечити необхідні ресурси; визначити персональну відповідальність за доручене коло справ конкретних суб'єктів профілактики на відповідній території, а при цьому – їм необхідно також передбачити всебічне забезпечення прав і свобод людини, захист її життя і здоров'я, честі, гідності й недоторканності, як найвищих соціальних цінностей, що є основним завданням Української держави [2].

Німецький філософ і соціолог Дж. Зіммель звертає увагу на те, що дії матеріально-технічного характеру цих органів у сфері профілактики правопорушень безпосередньо спрямовані на взаємодію з особою та суспільством як основними об'єктами національної безпеки держави та на існування взаємності між урядом і громадянами [241, р.86]. Відтак, на думку Н.В.Янюк, утвердження якісно нового типу взаємовідносин держави і громадянина, у першу чергу, покликані забезпечити державні службовці, так



як саме вони, вступаючи у безпосередні правовідносини з громадянами, реалізують завдання і функції держави [81, с.212]. Однак реалізація вказаних дій можлива за умови регулювання людської поведінки в потрібному напрямку за допомогою оптимальних засобів.

До засобів впливу на формування поведінки особи відносять не тільки переконання, але й примус. Філософи минулих віків, Платон та Аристотель, відзначали значення примусу як засобу реалізації, наріжний камінь організації суспільства [82, с.52-53].

Якщо узагальнити поняття «примус», то під ним ми розуміємо певні засоби та способи, за допомогою яких держава та її органи від імені та в інтересах держави та суспільства встановлюють певні параметри належної поведінки та дій особи і формує їх морально-етичні основи.

Примус в юриспруденції доволі часто сприймається у вигляді покарання чи санкції, однак таке розуміння є досить звуженим, оскільки примус є реакцією держави чи уповноважених органів або посадових осіб на недотримання правової норми, адже у свій час К.Маркс відзначив, що покарання є «засобом самозахисту проти порушень умов його існування, якими б не були ці умови» [83, с 195].

Отже, покарання є однією з форм прояву примусу зі сторони держави і має на меті виправити злочинця або залякати його можливих послідовників, а функцією примусу є забезпечення нормального функціонування суспільства і належного рівня суспільної свідомості.

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу, і серед його особливостей є те, що він застосовується для запобігання вчинення правопорушень, припинення проступків, притягнення до адміністративної відповідальності.

І.П.Голосніченко, А.Т.Комзюк, Д.М.Лук'янець визначають адміністративний примус, як: «застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу

морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення» [56, с.418; 67, с.35].

В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко під адміністративним примусом розуміють: «систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності» [84, с.164].

В.К.Колпаков визначає адміністративний примус, як: «владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень» [85, с.190]. Отже, примус – це небажаний наслідок, що настає, зазвичай, у результаті невиконання або неналежного виконання припису держави, але як об'єктивний процес він не може бути абстрактним, а завжди набуває конкретних форм реалізації або прояву. Істотне місце у примусі як об'єктивній реалії належить власне організації діяльності правозастосовчих органів та посадових осіб.

Т.Коломоець пропонує визначення адміністративно-правового примусу, з яким ми можемо погодитися, що це – один із основних методів державного управління, який полягає в застосуванні уповноваженими на те органами виконавчої влади, контрольно-наглядовими органами у передбачених нормах права випадках комплексу примусових заходів психічного та фізичного впливу на поведінку й свідомість осіб для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, недопущення, припинення правопорушень, притягнення винних осіб до відповідальності, а також наслідкам запобігання надзвичайних подій та їх локалізації [86, с.106].

Для забезпечення правопорядку в суспільстві та державі слід приділити особливу увагу власне організаційно-правовим інститутам попереджувального характеру. Це пов'язується з необхідністю розвитку системи профілактики антисуспільної, в тому числі, злочинної поведінки, позитивного примусового впливу, в першу чергу, виконавчих органів держави та місцевого самоврядування на свідомість і поведінку осіб. Адже «...у багатьох випадках учиненню злочину передує й етап формування злочинного наміру, в процесі якого особа ставить перед собою конкретну мету, визначає шлях і засіб її досягнення, уточнює розгорнутий план вчинення злочину» [87, с.28].

Цими основами є, передусім, ефективна організація діяльності громадськості, яка об'єднана за інтересами у різні недержавні структури, що діють у правовому полі.

Організація діяльності органів місцевого самоврядування у сфері попередження, профілактики правопорушень багато в чому залежить від принципів, покладених в основу відносин між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, органами самоврядування та іншими суб'єктами профілактики правопорушень.

Основними серед них є такі принципи: планування, прогнозування, цілеспрямованість, безперервність, маневреність, пропорційність, відповідальність, розмежування компетенції, оптимальність та ефективність, поєднання колегіальності та єдиноначальності, узгодженість дій з іншими суб'єктами профілактичної діяльності та інші.

Особливої уваги заслуговує принцип узгодженості дій органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики, адже саме від додержання цього принципу залежить ефективність цілої системи профілактики адміністративних правопорушень [88, с.58; 89, с.163; 90, с.340].

Вказані принципи обумовлюють та забезпечують організаційну діяльність органів місцевого самоврядування, як суб'єктів профілактики правопорушень, що виконують завдання з профілактики адміністративних

правопорушень не лише на відповідній території, а й складають загальну картину профілактики правопорушень в державі.

Організаційне забезпечення профілактичних заходів є змістом профілактики адміністративних правопорушень і саме у їхньому здійсненні виявляються специфічні особливості цього виду профілактики як самостійної підсистеми соціальної профілактики. «Серцевиною системи профілактики є розробка та реалізація комплексу профілактичних заходів» [91, с. 8]. Цьому повинно сприяти загальне попередження правопорушень, визначених законодавством України про адміністративні правопорушення. [92, С.7, С.11-12]. У науці адміністративного права є пропозиції про використання визначення «адміністративно-правове попередження» як запобіжного впливу на деліктні фактори і явища, що несприятливо впливають на суспільні відносини і громадян. Цей вплив за своїм призначенням може бути директивним, законодавчим, пропагандистським [88, с.25].

Вивчення думки громадян за своїми результатами вказує на те, що майже 67% опитаних не хочуть вступати у «конфлікт» з державою і надають перевагу законослухняній поведінці, що підтверджують й дослідження, які були проведені у свій час О.І.Остапенком, що 78,6% законослухняних громадян, 26,4% правопорушників та 63,7% потерпілих від деліктів не вчиняють адміністративні правопорушення через боязнь перед покаранням, передбаченого у законі [17, с.249].

Дискусійним до цього часу є підходи серед учених у визначенні термінів, які пов'язані з боротьбою, попередженням, профілактикою, запобіганням, злочинності та правопорушень. Інколи вони вживаються як рівнозначні, взаємозамінні, рідше – із розмежуванням сфери їхнього застосування.

У спеціальній літературі існують різні погляди щодо змісту вказаних понять та їх співвідношення, що свідчить про відсутність методологічно одноманітного підходу до визначення самих термінів, вони тлумачаться не

лише по-різному, але є і навіть діаметрально протилежними. Можна виділити декілька основних підходів до вирішення цієї проблеми.

Законодавець у статтях 7, 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення застосовує термін «запобігання» [9]. За часів існування СРСР розв'язання проблеми попередження злочинів не мало завдання пошуку відмінностей у змісті термінів «попередження», «запобігання», «профілактика», «припинення», а зверталась увага на те, що зміст цих термінів один і той самий, вони є синонімами, тому відстоювалася думка про необхідність вжити таких заходів, які б попередили, а потім і виключили б появу з боку окремих осіб будь-яких проступків, які завдають шкоду суспільству [93, с.12]. Запобігання правопорушенням є достатньо складним феноменом, що неоднаково характеризується у вітчизняній літературі. У сучасній науці кримінології поняття «запобігання» визначається як діяльність держави та суспільства, спрямована проти злочинності з метою утримання її на мінімальному рівні за допомогою усунення або нейтралізації чинників, що її породжують. Запобігання злочинності - це сукупність різних видів діяльності держави, спрямованих на вдосконалення соціальних відносин та усунення негативних явищ і процесів, що породжують злочинність або сприяють її виникненню, а також недопущення завершення злочинів на різних стадіях розвитку злочинної поведінки [94, с.275; 95, с.7].

Суть кримінологічного запобігання злочинності полягає у його впливі на причинність і детермінацію злочинності, утримання людей від злочинів, а також – у діяльності державних органів, громадських організацій і громадян щодо розробки та реалізації заходів, пов'язаних з виявленням, упередженням, обмеженням й усуненням негативних явищ і процесів, що породжують і зумовлюють злочинну детермінацію, та недопущенням учинення злочинів на різних стадіях злочинної діяльності [94, с.275; 95, с.7].

Окремі автори при вирішенні цього наукового питання відштовхуються від того, що запобігання злочинності – це система заходів, спрямованих на усунення чи нейтралізацію впливу криміногенних факторів [96, с.156], інші –

що це діяльність різноманітних органів, організацій, посадових осіб і громадян, пов'язана з усуненням чи послабленням причин і умов злочинності [97, с.7].

Деякі науковці, зважаючи на неоднозначність тлумачення, притримуються позиції, що узагальнюючим терміном є все-таки «попередження» та використовують його для позначення такого явища як боротьба із злочинністю, виділяють при цьому загальне та спеціальне попередження злочинності [94]. Інші ж автори, зазначаючи, що терміни «попередження», «профілактика» і «запобігання» можуть застосовуватися як такі, що замінюють один одного [98]. Вбачається також, що однакове вживання цих термінів є нелогічним уже з погляду, що одним із визначень поняття «попередження» власне, і є запобігання (недопущення, відвернення) вияву чого-небудь небажаного або застереження проти чого-небудь [5, с.1054].

Під запобіганням правопорушенням в цілому ми ж розуміємо систему засобів, що здійснюються суспільством та державою для того, щоб стримати зростання злочинності, знизити її рівень на основі впливу на причини та умови, котрі сприяють злочинності та вчиненню адміністративних проступків, а також через запобігання й припинення конкретних злочинів та правопорушень. Запобігання вчиненню адміністративних правопорушень визначають як: «соціально спрямовану діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян з виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень. ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадських установок громадян, та забезпечення під час здійснення такої діяльності прав та свобод громадян» [92, с.13].

У журнальній публікації Л. М. Давиденка [99] зазначається, що спроби визначити одні з існуючих рівнів і типів заходів як «запобігання», інші – як «профілактику», треті – як «попереджування» протирічать смислового значенню вказаних термінів. Термін «профілактика» в буквальному

розумінні означає сукупність заходів, які запобігають чомусь, від чогось застерігають.

Анкетування 360-и державних службовців місцевих державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування, проведене автором надало такі результати із встановлення розуміння ними тотожності понять «попередження», «запобігання» та «профілактика» адміністративних правопорушень: 277 опитаних вважають, що усі поняття тотожні, 41 – тотожними є поняття «запобігання» та «профілактика», 30 – «попередження» і «запобігання», 4 – поняття нетотожні, важко сказати – 8 респондентам.

Загальним у цьому питанні є необхідність правового виховання населення для досягнення розуміння завдань органів самоврядування щодо запобігання чи профілактики правопорушень і дотримання населенням територіальних громад існуючих правил суспільного життя.

Заходи із профілактики правопорушень бувають досить різноманітними і застосовуються різними суб'єктами системи профілактики правопорушень: органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування. І, оскільки, профілактика адміністративних правопорушень виступає одним із управлінських процесів, то організаційні принципи такої діяльності певною мірою співпадають з принципами діяльності органів місцевого самоврядування.

Організаційно-правові заходи органів місцевого самоврядування слід віднести до заходів спеціальної профілактики і, частково, до індивідуальної. Ці заходи покликані підвищувати рівень правової освіти і культури, розповсюдження відомостей про існування певних заборон, вдосконалювати діяльність усіх суб'єктів профілактики, шляхом покращення її нормативного, інформаційно-методичного, матеріально-технічного забезпечення.

Залежно від мети призначення всі заходи адміністративного примусу можуть бути зведені у відповідні одно порядкові групи: 1) адміністративно-попереджувальні заходи; 2) заходи адміністративного припинення та

забезпечення адміністративного провадження; 3) адміністративні стягнення. [100, с.69].

Російські учені-адміністративісти Д.М.Бахрах, Б.В.Россінський, Ю.М.Старілов вважають, що адміністративно-попереджувальні заходи – це заходи примусового характеру, котрі застосовуються для попередження можливих правопорушень в сфері державного управління, котрі можуть призвести до порушень суспільного порядку та суспільної безпеки, інших явищ, шкідливих для режиму управління державою [59, с.500].

Українські вчені: В.Б.Авер'янов, А.Т.Комзюк вважають, що заходи, які використовуються для попередження, профілактики адміністративних правопорушень, повинні називатися адміністративно-запобіжними, тому, що вони становлять комплекс заходів морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають змогу виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин [56, с.421-422]. Органами самоврядування застосовуються не лише адміністративно-попереджувальні (адміністративно-запобіжні) заходи але і заходи впливу, за допомогою яких забезпечується виконання правових приписів без врахування бажання і переконань особи, проти її волі. Хоча застосування таких профілактичних заходів примусу і має на меті виховання окремих осіб в частині їх законослухняної поведінки.

У свій час Дж.Локк наголошував про те, що застосування примусу повинно давати можливість мати правову рівність індивідів [101, с.66-67]. Упорядкувати систему адміністративно-попереджувальних заходів органів місцевого самоврядування, визначити характер їхнього взаємозв'язку та взаємодії дозволяє класифікація цих заходів, під якими слід розуміти заходи, що реалізуються цими суб'єктами для викорінення правопорушень на відповідній території.

За рівнем та об'ємом застосування цих заходів розрізняємо: загальні заходи; особливі заходи; індивідуальні заходи.



Загальні заходи спрямовані на усунення чи нейтралізацію причин та умов правопорушень в цілому. Наприклад, комплекс заходів запобігання пияцтву та наркоманії слід вважати складовою загальної профілактики злочинів, оскільки названі явища містяться у зв'язку з багатьма видами правопорушень.

Особливі заходи здійснюються в рамках окремих видів правопорушень та деліктосхильних груп, наприклад, у сфері торгівлі, гадання в громадських місцях тощо.

Індивідуальні заходи являють собою конкретизацію загальних та особливих заходів, яких вживають щодо конкретних осіб, схильних до скоєння правопорушень.

Ці заходи послідовно спрямовані на усунення, послаблення чи блокування негативного впливу соціальних чинників на особу, зміну антисоціальної поведінки особи та корекцію характерних їй ознак та якостей, які спонукають особу до вчинення деліктів, вжиття дієвих заходів для запобігання підготовці до вчинення або припинення спроб вчинення правопорушень тощо.

За масштабами поширення такі заходи поділяються на: а) загальнодержавні; б) регіональні; в) місцеві; г) обмежуються конкретним об'єктом [102, с.166]. Загальнодержавні заходи реалізуються в межах всієї країни. Наприклад, виданий Указ Президента України «Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією» від 18 січня 2001 року N 22/2001 [103], видана Урядом України постанова «Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки» від 26.12.2003 № 2029 [104], Програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767 «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» [20] тощо.

Регіональні заходи проводяться в межах окремої області чи на території двох або більше областей. Наприклад, розпорядження голови Івано-

Франківської обласної державної адміністрації «Про заходи щодо виконання Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки» від 09.03.2004р. № 126 [105], розпорядження голови Чернівецької обласної державної адміністрації «Про затвердження рішення колегії від 21 серпня 2007 року «Про хід виконання обласної Комплексної програми профілактики правопорушень у Чернівецькій області на 2007–2009 роки» щодо запобігання поширенню наркоманії, пияцтва та алкоголізму» від 23.08.2007 р. № 382-р [106].

Комплексна програма профілактики злочинності у Львівській області на 2005–2010 роки, була затверджена розпорядженням голови облдержадміністрації ще від 25 жовтня 2005 № 1018.

Місцеві заходи профілактики проводяться в окремому місті, районі, мікрорайоні. Наприклад, прийнято відповідні рішення Сумською міською радою від 20 грудня 2006 р № 284-МР «Про міську комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» [107], Луцькою міською радою – від 25.04.07 №13/8 «Про Програму заходів щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на 2007–2009 роки» [108] та ін.

Всі ці заходи можуть бути як загальними, тобто спрямованими на запобігання всім чи багатьом видам деліктності, так і особливими, спрямованими на запобігання окремим її видам. За характером впливу та за видами повноважень органів місцевого самоврядування можемо виділити: соціально-економічні; політичні; організаційно-управлінські; виховні; правові; технічні; та інші заходи.

Заходи соціально-економічного характеру – це різноманітні заходи, пов'язані з працевлаштуванням осіб, що повернулися з місць позбавлення волі, наданням їм матеріальної допомоги; розселенням конфліктуючих сусідів; побудуванням нічліжок; зміною несприятливої демографічної ситуації, що складається в окремих містах і районах, тощо [109; 110].

Вказані заходи тісно пов'язані з організаційно-управлінськими заходами, спрямованими на усунення помилок та упущень правоохоронної чи іншої діяльності, що має позитивний вплив на зниження рівня правопорушень чи їх причини. Сюди відносимо, наприклад, заходи щодо покращення пожежної безпеки, обліку і зберігання матеріальних цінностей, роботи зі стягнення штрафів з правопорушників та ін. [111].

До виховних відносять заходи, пов'язані з формуванням у громадян моральної позиції, орієнтованої на чітке додержання закону; які формують у суспільній свідомості нетерпиме ставлення до злочинів та інших правопорушень, які підвищують рівень побутової культури.

Правові заходи запобігання адміністративних правопорушень включають вдосконалення кримінального, адміністративного, цивільного законодавства з позиції превентивного впливу на осіб, схильних до вчинення злочинів, а також позитивного впливу на розвиток процесів, що перешкоджають скоєнню злочинів; введення і вдосконалення правових норм, які стимулюють вчинки громадян, спрямовані на припинення правопорушень; удосконалення правових заборон і обмежень, які сприяють виникненню умов для правопорушень. Ці заходи в сукупності з іншими мають суттєве значення у запобіганні правопорушень у всіх сферах суспільного життя.

Отже, сукупність адміністративно-попереджувальних заходів повинна створити такі правові передумови, при яких будь-яке правопорушення було б своєчасно виявлено, а їх вчинення – недоцільним як з боку окремих громадян, так і – державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

До технічних заходів відносимо пристосування, засоби і пристрої, які перешкоджають вчиненню деліктів – облаштування шлагбаумів, встановлення блок-постів з громадських формувань, які перешкоджають в'їзду автотранспорту на території парків тощо, перешкоджають засміченню територій громадянами, які перебувають на відпочинку, примусова евакуація

транспорту, запаркованого у невстановлених місцях, блокування коліс авто-, мототранспорту спецпристроями та безліч інших.

Адміністративне законодавство України передбачає процесуальні та інші заходи, що сприяють організаційному забезпеченню профілактики органами місцевого самоврядування. Реалізація процесуальних заходів запобігання адміністративним правопорушенням передбачається окремим спеціальним або адміністративно-процесуальним законом. Непроцесуальні заходи, їхня реалізація особливо непередбачена кримінально-процесуальним законом (наприклад, пропаганда, бесіда). Відповідно до класифікації відносно органів, які розробляють заходи запобігання злочинності, виділяють: міліцейські, слідчі, прокурорські, судові, виправно-трудова, місцевих органів влади [112, с.119-120]. Класифікація за об'єктами дії поділяє запобіжні заходи за основними напрямкам боротьби із злочинністю [102, с.161].

На основі законодавчих положень органи місцевого самоврядування можуть здійснювати такі загальні адміністративно-попереджувальні заходи: щорічне, щоквартальне звітування перед територіальними громадами про профілактичну роботу, проведення доповідей, круглих столів, конференцій, лекцій, зборів (сходів) громадян, участь в кварталних (вуличних, будинкових) комітетах та інших формах самоорганізації населення за місцем проживання, правова пропаганда по зміцненню правопорядку в місцевій пресі, по телебаченню, радіо, скерування інформативних листів в органи державної влади, в підприємства, установи, організації незалежно від форм власності чи місця знаходження про виявлення осіб-правопорушників, щодо усунення причин та умов вчинених правопорушень, проведення координаційно-наставницької роботи відносно профілактованих осіб тощо.

Важливим є встановлення «підвідомчості» в частині організаційного забезпечення профілактики правопорушень, яке мало б свідчити про наявність розмежування компетенції між суб'єктами профілактики правопорушень, тобто кожен орган або посадова особа має право розглядати

і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання, однак профілактика правопорушень здійснюватиметься ними й за рамками компетенції по розгляду конкретизованої категорії адміністративних матеріалів. Саме повноваження визначають, що може зробити, які заходи може застосовувати орган або посадова особа, в той час як підвідомчість окреслює межі повноважень за територією та за об'ємом завдань у сфері профілактики правопорушень.

Підвідомчість у широкому розумінні означає спрямування справ про адміністративні правопорушення на розгляд, визначеним згідно із законом державним органам, органам місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових осіб та прийняття відповідних рішень із цих справ.

Чинне адміністративне законодавство визначає загалом як систему деліктів у цілому, так і підвідомчих безпосередньо органам місцевого самоврядування. Однак органи місцевого самоврядування поряд з іншими суб'єктами здійснюють не тільки адміністративно-юрисдикційну, але й профілактичну діяльність. Кодекс України про адміністративні правопорушення закріпив у статті 213 систему органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та регулює у статті 214 питання щодо розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. При цьому, засобом для вирішення завдання розмежування компетенції у сфері розгляду справ є інститут підвідомчості їх розгляду (ст. 218-244<sup>15</sup> КУпАП) . [9].

В юридичній науці та практиці розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну та територіальну. Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ і цій підвідомчості в КУпАП присвячено Главу 17 (Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення) [9].

Головним критерієм закріплення предметної підвідомчості виступає категорія адміністративних правопорушень і цей же критерій можна застосувати при визначенні «підвідомчості» у сфері профілактики означених правопорушень, хоча профілактична діяльність органів місцевого самоврядування, зрозуміло, виходить далеко за ці межі.

Вимагає вдосконалення законодавство, яке регулює застосування норм права щодо організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування. Принципово важливим у цьому плані є те, що органи місцевого самоврядування можуть сприяти прискореному втіленню в життя заходів, передбачених Указом Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15 грудня 2006 року №1087/2006 [24], який передбачав, зокрема й прискорення прийняття на 2007–2009 роки Комплексної програми профілактики правопорушень.

Далі розпорядженням Уряду України від 1 березня 2006 р. N 116-р була схвалена Концепція Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки [19], а сама Програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767 «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» [20]. Ця програма, не обмежуючи напрямків профілактики адміністративних правопорушень, замість того, щоб збалансувати склад та співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері, встановити підвідомчість профілактики, практично усунула місцеве самоврядування від завдань і функцій із профілактики правопорушень. Так, утворилася ситуація, коли Конституція та законодавство України гарантує права та повноваження місцевого самоврядування, а Кабінет Міністрів України зазначеною постановою їх обмежує. Ця ситуація, на нашу думку, не зовсім відповідає тезам наближення влади до потреб суспільства та окремої людини і створення такої системи публічної влади, яка б відповідала

стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Це свідчить про те, що «Комплексна програма ...» хоча і спрямована на укріплення правопорядку в державі, частково вирішує питання зміцнення основи для профілактики найбільш небезпечних злочинів, однак не вирішить однозначно комплексу проблем по нейтралізації злочинності, поки не буде на законодавчому рівні врегульовано та організовано належну профілактику адміністративної деліктності в державі.

Думається, що готуючи «Комплексну програму...» в обхід правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи профілактики правопорушень, розробниками проекту брались до уваги низка проблем, що могли негативно вплинути на стан виконання програми цими органами на місцях, як от: значна частина самоврядних територіальних одиниць на сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів; існує проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (окрема територіальна громада району у місті – проблема розмежування повноважень з міською територіальною громадою); на обласному і районному рівнях управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції; не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги у вказаній сфері.

Отже зі сказаного вважаємо, що профілактична робота органів місцевого самоврядування повинна здійснюватися не лише тоді, коли делікт уже вчинений, але й можлива при правомірній поведінці суб'єктів. У цьому разі суть роботи тих органів полягатиме у створенні максимально сприятливих умов, забезпеченні гарантій для правомірної поведінки. Якщо можна так сказати, у сфері місцевого самоврядування «попередження» – це

недопущення негативних, протиправних явищ на відповідній території, а «профілактика» – постійний наступ територіальних громад, окремих її членів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, спрямований на мінімізацію антисоціальних явищ (правопорушень) та недопущення зростання їхньої кількості за допомогою дозволених чи санкціонованих державою засобів, способів та методів. Слід зазначити, що проти правопорушень, саме як антисоціального явища, повинна діяти міцна система соціальної протидії, що припускає єдність загально-соціального, адміністративно-попереджувального, спеціально-кримінологічного запобігання злочинності та правопорушень в усіх сферах суспільного життя, а не лише у вузьких напрямках або на окремих територіях.

Цим діям повинна сприяти: а) створена принципово нова належна нормативно-правова база стосовно організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в державі та на відповідних територіях; б) сформовані конкретні інститути, організаційні структури й інструменти здійснення профілактики адміністративних правопорушень; в) зміцнення існуючих та формування нових матеріально-фінансових, економічних та інших засад організації та функціонування системи профілактики правопорушень; г) забезпечення науково-інформаційного та технічного моніторингу організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень та забезпечення його систематичного розширення; д) визначення та конкретизація взаємодії та координації з органами виконавчої влади, правоохоронними органами та іншими суб'єктами профілактики правопорушень; е) проведення підготовки та перепідготовки (перепрофілювання) кадрів органів місцевого самоврядування та ін.

Отже, під організацією слід розуміти систему взаємопов'язаних і взаємообумовлених між собою елементів, що за своїм змістом і



призначенням сприяють здійсненню профілактики правопорушень, це – система впорядкування процесів у цій сфері.

Узагальнюючи викладене, пропонуємо власне і, на нашу думку, ширше визначення поняття статусу як врегульованого нормами права чи юридизованого становища суб'єкта в суспільстві та державі. Це формулювання з відповідною модифікацією можна застосувати і до органів місцевого самоврядування.

Із урахуванням викладеного, можемо зробити висновок, що організаційне забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування – це багаторівнева система (сукупність) визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою органам і посадовим особам місцевого самоврядування заходів і способів, які спрямовані на усунення, послаблення чи нейтралізацію причин і умов вчинення адміністративних правопорушень та регламентація організаційної структури, прав і обов'язків уповноважених законом суб'єктів профілактики, що визначають їхній юридичний статус у цій сфері.

## **2.2. Об'єкти і суб'єкти організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування**

Розвиток України залежить не лише від боротьби з правопорушеннями, але й від здійснення профілактики та профілактичних заходів з боку держави і суспільства. Такий підхід значною мірою був відображений у Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р. У ній зазначалося, що основною ознакою правової держави є забезпечення сталого правопорядку насамперед шляхом підвищення рівня правової культури громадян, провадження діяльності, спрямованої на запобігання правопорушенням [19].

Саме за допомогою профілактичних заходів держава і суспільство повинні були забезпечити активну наступальну протидію порушенням закону й досягти сповільнення темпів зростання злочинності. За умов виконання Комплексної програми профілактики злочинності очікувалось зниження рівня злочинності; мінімізація злочинного впливу на молодь та підлітків, усунення причин і умов, що сприяють втягненню їх у протиправну діяльність; створення системи ресоціалізації осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; підтримання громадського порядку та безпеки громадян на максимально високому рівні [18].

На жаль, повністю реалізувати зазначені завдання не вдалось, незважаючи на те, що були отримані окремі позитивні результати профілактики правопорушень. Серед багатьох причин недостатньої ефективності в реалізації завдань Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки була і залишається відсутність на державному рівні правового і організаційного забезпечення профілактики правопорушень, що передбачає наявність чітких принципів її побудови і функціонування. Система профілактики правопорушень може бути представлена як певна методологічна орієнтація профілактики, заснована на

розгляді відповідних суб'єктів і об'єктів у вигляді підсистем, тобто сукупностей елементів, пов'язаних взаємодією і через те вони виступають як єдине ціле – саме як система. Такої ж думки дотримується ряд учених: Долгова А.І., Емінов В.Є., Кудрявцев В.М., Остапенко О.І. та ін. [94, с.276-280; 113, с.265-278; 17, с.14-20].

Отже, попереджувальна (профілактична) діяльність носить системний характер і має специфічні об'єкт, суб'єктів, засоби профілактичного впливу [94, с.277].

Сюди ж слід віднести й зміст і забезпечення профілактики [114, с.91]. Вказана система в цілому є, звичайно, соціальною, а будь-яка соціальна система проявляє характерні риси, якості та особливості в процесі свого функціонування і розвитку. Профілактика правопорушень як соціальна система має власні закономірності розвитку, які на думку Г.А.Аванесова «...проявляються не ізольовано, а у взаємозв'язку з закономірностями розвитку інших соціальних систем» [82, с.422].

Це сприяє виявленню функціональної ролі кожної з них, фіксуванню системоутворюючих зв'язків між елементами та їхніми сукупностями (підсистемами), визначенню цілей окремих підсистем і системи в цілому» [115, с.75]. Дотримуючись цих позицій, доцільно дослідити суть організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування з позицій саме системного аналізу об'єктно-суб'єктних характеристик. Саме ці характеристики, на наш погляд, передбачають, що кожен елемент вказаної системи описується з урахуванням його місця та ролі в ній, ієрархічності будови, наявності підсистем (передусім підсистем суб'єктів і підсистем об'єктів). Це, в свою чергу, дає змогу вести предметну розмову й про організаційну структуру системи профілактики, що відображає дану систему в цілому і окремі її елементи та втілює в собі визначену стійкість зв'язків між суб'єктами профілактики (в рамках системи цих суб'єктів) і «замикає» їх на відповідні об'єкти (систему об'єктів). Постає й питання про комплексний

зміст профілактики (методи, заходи, засоби, види, форми) та про її забезпечення за допомогою ефективних організаційних засобів.

Публічна влада проявляється в конкретних суспільних відносинах, які виникають з приводу її здійснення між людьми. У цих відносинах є дві сторони – суб'єкт влади (тобто її володар) і об'єкт влади (тобто упідлеглена сторона). Суб'єкт влади визначає і формує загальну (пануючу) – волю, яка виражається, наприклад, у вигляді окремих правил поведінки, розрахованих на одноразове чи неодноразове їх виконання, а потім забезпечує підкорення цій волі об'єкта влади. Цілеспрямована дія суб'єкта влади на об'єкт влади є «соціальним управлінням», яке поділяється, в свою чергу, на: громадське (здійснюється органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями та державне (специфічний вид державної діяльності – виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі – адміністративного права) [54, с.197; 55, с.5-7; 116, с.19].

Суб'єкти через вплив на об'єкти профілактики правопорушень беруть участь у відносинах з питань організації життєдіяльності конкретної структури, які складають систему управління в органах місцевого самоврядування. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється певний взаємозв'язок: прямий – у формі наказу, вказівки, розпорядження, і зворотній – довідка, звіт, інформація тощо.

Правові відносини між суб'єктом і об'єктом профілактики правопорушень урегульовані в основному нормами адміністративного права, які наповнені юридичним та фактичним змістом стосовно профілактики правопорушень в системі місцевого самоврядування. При цьому, юридичний зміст правовідносин у цій сфері – система суб'єктивних прав та обов'язків, а фактичний – діяльність, реалізація компетенції певною поведінкою. Адміністративно-правові відносини здебільшого визначають як систему прав та обов'язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів, а також взаємозв'язок між ними в результаті

здійснення виконавчої влади, надання державних управлінських послуг та відповідальності у сфері державного управління [116, с.22].

У правовій літературі можемо зустріти й визначення адміністративно-правових відносин як суспільних відносин у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав та обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [55, с.40].

Такі відносини носять організаційний характер і обов'язковим правилом для їхнього виникнення є участь у них суб'єкта, що наділений відповідними юридично-владними повноваженнями [100, с.23].

Філософи ще за часів Аристотеля до поняття «суб'єкт» відносили певний набір якостей, станів і дій [117, с.465]. Починаючи з XVII ст., поняття «об'єкт» як і співвідносне з ним «суб'єкт» вживалося передусім у гносеологічному смислі. Під поняттям суб'єкт розуміють того, що активно діє і пізнає, володіє свідомістю і волею індивід або соціальна група; об'єкт – те, на що скеровується пізнавальна та інша діяльність суб'єкта [117, С.465].

Під час визначення змісту поняття «об'єкта» зверталась увага на те, що – це фрагмент існуючої реальності, на яку спрямована активність взаємозв'язаного з нею суб'єкта. Така позиція сприяла розумінню того, що речі, які існують незалежно від суб'єкта, стають об'єктами в міру того, як суб'єкт взаємодіє з ними [118, с. 246-247]. Порівняння суб'єкта з об'єктом вказує насамперед на зовнішню його сторону в частині пізнання і діяльності. Ідеалістична філософія говорить: «Немає об'єкта без суб'єкта», тобто зовнішній світ не існує поза свідомістю і незалежно від неї. Діалектичний матеріалізм навпаки, стверджував, що об'єкт існує незалежно від суб'єкта [119, с.467].

У різноманітних галузях правової науки наводяться різні визначення «суб'єкта», однак усі вони зводяться загального – під суб'єктом, загалом, розуміється: 1) Істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; 2) Особа, група осіб, організація і

т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; 3) Особа чи організація як носій певних прав та обов'язків [5, с.1408-1409].

У науці конституційного права України під суб'єктом права розуміється встановлений конституційними нормами адресат (носій), який може мати юридичні права і нести відповідні обов'язки [120, с.77]. Кельман М.С. та Мурашин О.Г. вважають, що суб'єкти правовідносин – це індивіди, організації або спільності, які на підставі юридичних норм можуть бути учасниками правовідносин – носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [121, с.274].

Усі суб'єкти правовідносин мають володіти правосуб'єктністю, тобто здатністю виступати носіями прав та обов'язків, здійснювати їх від свого імені та нести юридичну відповідальність за свої дії.

У науці адміністративного права питання дослідження системи суб'єктів профілактики правопорушень розглядають з урахуванням позицій їх управлінського впливу на негативні явища, які мають місце в суспільстві, тобто повноваження застосувати відносно останніх профілактичний примус – «...передбачені нормами права обмеження, які застосовуються суб'єктами профілактики до осіб, що можуть вчинити протиправні дії або вже вчинили їх з метою запобігання і здійснення виховного впливу на порушників» [17, с.243]. Складність вивчення системи цих суб'єктів залежить від їхньої різноманітності. Зазвичай, у таких випадках може йтися про систематизацію суб'єктів, як сукупність органів, установ і організацій, котрі здійснюють профілактичний вплив. Їх розрізняють між собою за компетенцією і територією діяльності, наявністю сил і засобів здійснення профілактики тощо.

Існує поділ суб'єктів профілактики на звичайних та спеціалізованих. Звичайні – це державні органи і громадські утворення, які зобов'язані виховувати членів своїх колективів, попереджати з їх боку антигромадські прояви. Спеціалізованими суб'єктами профілактики є ті державні органи і громадські утворення, діяльність яких професійно або в порядку виконання

громадських обов'язків спрямована безпосередньо на боротьбу з антигромадськими проявами [122, с.233-234].

Систематизація суб'єктів профілактики правопорушень можлива також з урахуванням таких її видів: соціальної, загальної, індивідуальної та комплексної.

Досліджуючи роль об'єкта управління у сфері профілактики правопорушень, Г.А.Аванесов зазначав, що: «Основними об'єктами управління в сфері профілактики є злочинність, її причини та умови (як суспільні явища). Управлінський вплив на всі інші (конкретизовані) об'єкти здійснюється тільки з однією метою: викоринити злочинність, нейтралізувати або викоринити її причини та умови [82, с.501].

Об'єктом профілактичної діяльності в загальному контексті можуть бути: явища, предмети, фізичні особи, що на них спрямовано певну діяльність, увагу і т. ін.; предмети наукового дослідження, спеціальної зацікавленості і компетенції; предмети, що розглядаються для їхнього використання за призначенням, вивчення.

Так, до об'єктів профілактичного впливу відносять «сукупність складних антисоціальних явищ, які відбуваються в суспільстві, колективах, створюються і здійснюються окремими фізичними особами для отримання негативного протиправного результату». При цьому для об'єкту профілактичного впливу (загального, спеціального, конкретного) будуть притаманні ознаки, які можна класифікувати: за рівнем впливу; за об'єктом посягання; за ступенями небезпеки та шкоди; за психологічним ставленням [88, с.63-64].

Ці ознаки здебільшого проявляють себе під час профілактичного впливу на загальний (основний) об'єкт адміністративного правопорушення і не матимуть такого зв'язку в заходах з профілактики, що застосовуватимуться щодо спеціального та конкретного об'єктів попереджувального впливу.

Крім того, на об'єкт профілактичного впливу впливають: а) зовнішні обставини, які впливають на загальні умови та причини вчинення правопорушень, а якщо мова йде про індивідуальну протиправну поведінку особи, то профілактичний вплив на неї є безпосереднім і конкретним; б) процеси, які відбуваються в самому середовищі де сполучаються правопорушення і які призводять до відновлення, часом – і в більших масштабах, вчинення протиправної поведінки (організація груп правопорушників, втягнення інших осіб, особливо – неповнолітніх тощо), або, стосовно до правопорушення – процеси, що залежать від особи, схильної до вчинення правопорушень (продовження займатися пияцтвом, проституцією, проведення дозвілля в криміногенному середовищі і т.д.). в) процеси взаємодії груп або окремих суб'єктів, які схильні до вчинення правопорушень та офіційного суспільства, зокрема, укріплення системи соціального контролю, контролюючих та правоохоронних органів, недопущення посилення деліктності та криміналізації різних сфер життя, соціальних груп і т.д.

Вивчаючи неповнолітню особу правопорушника в ролі об'єкта профілактики, Ярмакі Х.П. та Рудай К.М. вважають, що профілактика як процес, що характеризується взаємодією системи «суб'єкт – об'єкт», повинна здійснюватися наступним шляхом: виявлення об'єктів профілактики; вивчення їхньої особистості, психологічних особливостей, поведінки в типових для об'єкта ситуаціях, а також інших факторів, що мають відношення до підвищення віктимності об'єкта профілактики; цілеспрямований вплив на об'єкт науково обґрунтованими засобами з боку суб'єктів профілактики з метою зниження рівня віктимності об'єкта профілактики й усунення факторів, що підвищують віктимність об'єкта [123, с.94].

Об'єктами профілактичного впливу органів місцевого самоврядування також є негативні чинники життєдіяльності осіб, що сприяють вчиненню антисоціальних дій, а також хиби у виховній діяльності та стереотипи



поведінки, які спричинюють антигромадські вчинки. До цих чинників, що можуть бути об'єктами профілактики умовно можна віднести: 1) негативні сторони в об'єктивних умовах життєдіяльності людей (матеріальна і соціально-культурна база, рівень добробуту і житлово-побутові умови, технічне забезпечення виробництва, технологічний процес, умови праці і т.д.); 2) негативні сторони в організаційно-управлінській діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (система загальної і спеціальної освіти, соціально-побутове обслуговування населення, засоби масової інформації, установи культури, ідейно-виховна, культурно-масова і просвітницька робота); 3) негативні сторони у відносинах та поведінці людей між собою, у політиці, в процесі їх трудової діяльності, в побуті і відпочинку, а також у сімейних і родинних стосунках; 4) негативні явища в правосвідомості, правовій культурі та соціально-правовому мисленні.

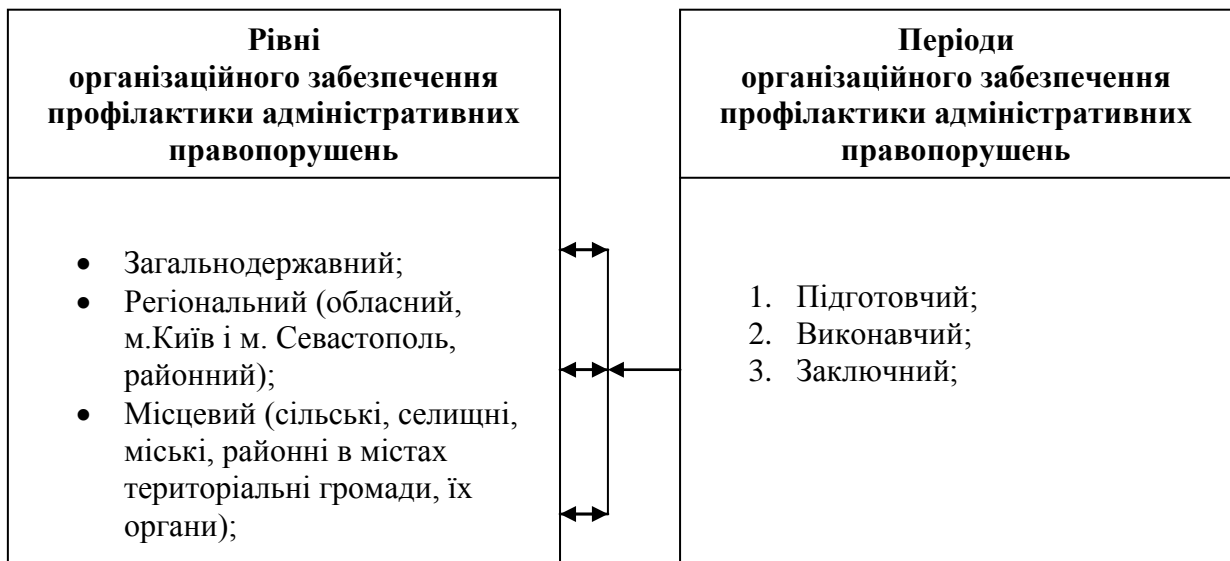
Коло об'єктів профілактики злочинів та адміністративних правопорушень надзвичайно широке, тому конкретні об'єкти соціально-профілактичної дії визначаються у процесі попереднього вивчення стану правопорядку в державі, регіоні, області, районі, місті, галузі народного господарства, трудовому колективі тощо.

Важлива завжди конкретизація об'єкта профілактичної діяльності у визначених умовах, місця та часу при застосуванні до тих чи інших деліктних проявів. Не можна давати рекомендації на всі випадки та часи. Розробка заходів профілактичного впливу здійснюється тільки на базі попереднього вивчення детермінаційних комплексів правопорушень з обов'язковим виділенням причинних зв'язків – явищ і процесів, що генетично зв'язані з деліктністю або індивідуальною протиправною поведінкою. Без цього не вдасться добитись реального результату. Будь-який об'єкт профілактичного впливу має свої особливості. В той же час усі об'єкти переплітаються один з одним. Наприклад, говорячи про об'єкти загальної та спеціальної профілактики, слід говорити не лише про їх єдність, але й про зв'язок з ранньою профілактикою, віктимологічною профілактикою

і навіть самопрофілактикою. Так само не можна говорити про профілактику, скажімо, неповнолітніх, не зачіпаючи інших видів профілактики, наприклад, вчинення групових деліктів тощо. Взаємозв'язок об'єктів відслідковується на всіх рівнях та у всіх ланках профілактичного впливу, отже ми маємо справу з системою таких об'єктів, яка, у свою чергу, співвідноситься з системою суб'єктів профілактичного впливу. Від особливостей об'єкта залежить правильний вибір засобів і форм профілактичного впливу на нього. Об'єкт профілактичного впливу, так само як і суб'єкт профілактики, має чіткий правовий статус, йому притаманні права і обов'язки, він несе відповідальність (тут, адміністративну) за свої дії або бездіяльність. Цей об'єкт поділяється за видами: загальний, спеціальний, конкретний. Основним об'єктом у сфері профілактики адміністративних правопорушень є сукупність антисоціальних явищ, їхні причини та умови. Профілактичний вплив на всіх інших об'єктів (спеціальних, конкретних) здійснюється лише з однією метою: викоринити правопорушення, нейтралізувати або ліквідувати їх причини та умови. Однак, маючи на увазі управління власне профілактичною діяльністю, ієрархію об'єктів такого управління, можна уявити таким чином: управління центральними (загальнодержавного значення) органами та організаціями, покликаними здійснювати (організовувати) профілактику правопорушень – об'єкт найвищого рівня, названі органи забезпечують, в свою чергу, управління обласними, в містах Києві та Севастополі та районними органами та організаціями – об'єкт середнього рівня. Завершуючи цикл управління, останні здійснюють управлінський вплив на низовий рівень – сільські, селищні, міські територіальні громади, їх представницькі і виконавчі органи, окремі групи чи члени відповідної територіальної громади. При цьому, схема зводиться до протидії правопорушенням, які є кінцевим об'єктом такого управління.

Тому рівні та періоди організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень співвідноситимуться у такому вигляді (Схема 2.2.):

Схема 2.2.



Визначення «безпосереднього об'єкта профілактичного впливу органів місцевого самоврядування» – може містити в собі певні явища (адміністративна деліктність, причини, умови та обставини, що сприяють вчиненню правопорушень тощо) або конкретних громадян (колективи, групи населення), які перебувають у полі уваги цих органів та в межах їх компетенції.

Опитування державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування (разом – 360 осіб) дозволили автору з'ясувати, що особливу увагу з боку органів місцевого самоврядування як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території слід приділяти особам, яким уже робилися зауваження щодо невчинення ними правопорушень у майбутньому – 19%, учням – 18%, безробітнім та особам, які притягалися до відповідальності – по 12%, військовослужбовцям та службовцям органів влади – по 3%, працівникам приватного сектору праці – 4%, працівникам бюджетної сфери – 1%, а також усім членам територіальної громади – 28%.

Спеціальними заходами органів місцевого самоврядування є здійснення профілактично-виховної та інформаційної роботи з населенням відповідної територіальної громади (інформація про заходи, спрямовані на

попередження адміністративних деліктів, про роботу органів внутрішніх справ, правове виховання, використання для цього засобів інформації), залучення громадськості до боротьби з деліктами (створення сумісних громадських органів для проведення профілактичної роботи, створення громадських органів та формувань для вирішення різноманітних спорів, конфліктів, надання допомоги жертвам від адміністративних деліктів (державна компенсація, моральна і соціальна підтримка потерпілих тощо).

Зазначене свідчить про необхідність диференціації заходів профілактичного впливу, який здійснюють суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень – органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення.

Соціальна профілактика правопорушень здійснюється усім суспільством, державою в цілому та його органами на загальнодержавному рівні. Суб'єктами такої профілактики є в соціологічному плані – суспільство, колективи, групи, індивіди; в соціально-політичному плані – держава, державні органи і громадські організації, громадяни. Множинність суб'єктів, що розрізняються за характером, масштабами, формами та методами діяльності, – одна із суттєвих особливостей соціальної профілактики правопорушень. До суб'єктів цього виду профілактики, отже, можна віднести: державні органи та установи, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які наділені законом делегованими повноваженнями, громадські організації та формування, посадових осіб та інших працівників – представників цих органів, установ, організацій та формувань, а також – окремих громадян. Ці суб'єкти оцінюються як відповідна система. Поряд з цим, суб'єкти соціальної профілактики поділяються на групи (крім вищезазначених). Класифікуються вони за різними ознаками: органи та організації, які керують, скеровують, координують профілактичну діяльність; органи, організації і установи, які виконують безпосередньо профілактичні функції, які організують профілактичні заходи; суб'єкти, які відрізняються один від одного залежно від масштабів здійснюваної ними профілактики в

масштабах усієї країни, республіки, краю, області і т.д. Очевидно, кожна з наведених класифікацій має право на існування. Під час здійснення загальної оцінки суб'єктів соціальної профілактики, особливо при їх класифікації, «...необхідно враховувати і інші обставини, що дозволяють звести ті чи інші органи або організації в однорідні групи» [82, с.423].

Одну з таких груп становлять органи та посадові особи місцевого самоврядування, які здійснюють профілактику правопорушень на підвідомчій території. Дуалістична юридична природа цих органів стала предметом дискусій про те, чи виступають органи місцевого самоврядування тільки складовою громадянського суспільства, чи одночасно – елементами усього державного механізму. Тобто, органи місцевого самоврядування, здійснюючи профілактику правопорушень на підвідомчій території, вступають в адміністративно-правові відносини із органами виконавчої влади та іншими суб'єктами профілактики, здійснюють управління на місцях, виконують делеговані повноваженнями органів виконавчої влади шляхом підготовки, прийняття та проведення в життя актів щодо: застосування адміністративних санкцій, профілактики правопорушень, що передбачено як Кодексом України про адміністративні правопорушення [9] так законодавством про місцеве самоврядування.

Вони ж виступають і носіями відповідних прав та обов'язків, отже, є учасниками суспільних відносин у сфері державного управління профілактикою правопорушень, а «...внаслідок поєднання на законодавчому рівні громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування, ці органи виступають у ролі суб'єкта адміністративного права та володіють адміністративно-правовим статусом» [124, с.78].

Комплексна профілактика як окремий вид профілактики полягає в здійсненні цілеспрямованого системного впливу суб'єктом профілактики на групу об'єктів профілактичного впливу. Комплексний характер профілактики проявляє себе під час розробки та виконання заходів профілактичного впливу, передбачених спільними скоординованими

програмами для суб'єктів з різним правовим статусом: органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади (у т.ч. правоохоронних органів, судової влади).

Частиною 1 статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначено склад основних суб'єктів системи місцевого самоврядування: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. [8].

Усі закріплені в законодавчому порядку елементи системи місцевого самоврядування більшою чи меншою мірою наділені наведеними ознаками «суб'єкта профілактики правопорушень», хоча в науковому плані поняття системи місцевого самоврядування не обмежується її організаційною структурою, яка представлена в даній нормі. Це поняття включає також механізм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, правові, організаційні, фінансові, економічні відносини між ними та іншими суб'єктами публічної влади, організаціями, установами, підприємствами тощо стосовно об'єктів впливу [125, с.25].

Інтеграція названої системи суб'єктів місцевого самоврядування залежить від їхнього статусу та ролі в системі органів місцевого самоврядування. Одним з елементів системи місцевого самоврядування є територіальна громада. Концепція громади, що безпосередньо пов'язана з місцевим самоврядуванням, різного часу була і є предметом уваги вітчизняних правників, політиків і громадських діячів ХІХ ст., зокрема, М.Грушевського, П.Гураля, О.Лазора та інших [126; 127; 128].

До 1955 року в західній соціологічній та правовій доктрині нараховувалося 94 визначення місцевих товариств. Проаналізувавши їх, Дж. Хіллер прийшов до висновку, що, не дивлячись на існуючі розходження, в

більшості з них найважливішими є такі три ознаки, як: а) соціальна взаємодія; б) територія; в) загальний зв'язок (або зв'язки) [242, р.127].

У 1959 році К.Іонассен виявив у різних визначеннях місцевих товариств значні співпадіння таких елементів, як: 1) населення; 2) територіальна база; 3) взаємозалежність спеціалізованих частин товариства і розподіл праці у ньому; 4) спільна культура і соціальна система, які інтегрують діяльність його членів; 5) усвідомлення жителями спільноти та належності до суспільства; 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем [243, р.20].

В юридичній літературі були сформульовані такі ознаки територіальної громади: територіальна (спільність проживання на певній території); інтегративна (громада об'єднує всіх жителів незалежно від належності до громадянства України); інтелектуальна (спільність інтересів при вирішенні питань місцевого значення); майнова (спільність інтересів з приводу володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності, суб'єктом якої є територіальна громада); фіскальна (члени територіальної громади пов'язані обов'язком сплачувати місцеві податки і збори) та інші ознаки (наприклад, спільність органів місцевого самоврядування) [129, с.115-124; 130, с.191-193].

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування виразно закріплений статтею 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування [2]. Повноваження територіальної громади в сфері профілактики адміністративних правопорушень визначені законом не безпосередньо через її повноваження, як юридичної особи, а через систему повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що стримує її розвиток в якості суб'єкта профілактики.

Становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування – суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території, основних носіїв його функцій і повноважень великою мірою

залежить від прояву їхньої активності, а це, у свою чергу, залежить від досконалості форм цієї активності, тобто організаційно-правових форм роботи територіальних громад. Так, стосовно таких форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад – загальних зборів громадян за місцем їх проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань, то вони у своїй переважній більшості є формами прояву активності окремих груп чи членів територіальних громад, а отже, формами їх участі при попередньому обговоренні питань місцевого значення, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування.

На думку І.Л.Бородіна досягнення справедливості в усіх сферах суспільного життя є однією з основних проблем політики держави, вирішення якої передбачає вирішення принципу справедливості і особливостей його проявів у різноманітних сферах життєдіяльності, а створення необхідних умов і гарантій, що забезпечують інститути демократії, повинно знаходитись у полі зору органів державної влади і органів державного управління [131, с.65]. Тому вдосконалення організаційно-правових форм роботи територіальних громад має величезне значення для вирішення завдань адміністративного законодавства у сфері профілактики адміністративних правопорушень (проступків) на відповідній території.

У ході проведеного нами опитування працівників органів місцевого самоврядування 67% ініціатив, щодо розгляду у місцевих радах Львівської області питань у сфері профілактики правопорушень на відповідній території, віднесених до відання місцевого самоврядування, приймалися радами до розгляду і 57% з них виносилися на відкриті засідання.

Проведене ж опитування працівників представницьких органів місцевого самоврядування дало такий результат: 46% таких пропозицій з питань профілактики правопорушень на відповідній території розглядалися у відповідних органах місцевого самоврядування і по них приймалися конкретні рішення. Основними аргументами щодо від'ємних результатів розгляду та прийняття рішень органами місцевого самоврядування за



ініціативами та пропозиціями громадян є брак коштів, на другому місці – брак кадрів, на третьому – відсутність нормативно-правової регламентації конкретних пропозицій.

Сільська, селищна, міська ради як демократично обрані населенням колегіальні органи, у яких подані всі політичні сили місцевого рівня, можуть претендувати на роль перших після територіальної громади, носіїв функцій та повноважень місцевого самоврядування, бути виразниками їх волі та інтересів.

Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією та законами України, а також статутами територіальних громад. Місцеві ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені функції і повноваження місцевого самоврядування (частина третя статті 140 Конституції України, частина перша статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [2;8].

Місцеві ради (в т.ч. – районні у містах, якщо вони утворені та діють (ч.1 ст. 142 Конституції України, стаття 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») є єдиними представницькими органами територіальних громад, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління у сфері профілактики стосовно конкретизованого об'єкта – члена територіальної громади [2; 8].

Повноваження місцевих рад як суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території за своїм характером, є власними, самоврядними та виключними. Їх умовно можна поділити на такі групи: 1) з організації роботи самої ради (визначення кількісного складу ради, затвердження регламенту та плану роботи ради тощо; 2) з формування відповідних органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю (утворення і ліквідація постійних (наприклад, з питань законності і правопорядку) та

інших комісій ради (адміністративна, спостережна, у справах неповнолітніх тощо), заснування засобів масової інформації відповідної ради; заслуховування звіту відповідного голови про діяльність виконавчих органів ради у сфері профілактики правопорушень та інші); 3) із безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень (затвердження програм щодо проведення заходів із профілактики правопорушень, прийняття відповідних правил із питань: благоустрою, користування житловими будинками та приміщеннями, містобудування та архітектури, землеустрою, утримання собак та котів, паркування автомобілів, торгівлі (ліквідації чи впорядкування (легалізації) стихійної та ринкової торгівлі) тощо.

Несистематизоване і розрізнене галузеве законодавство стосовно чіткого визначення суб'єкта правового регулювання у сфері попередження адміністративних правопорушень місцевими радами в аспекті соціального життя, негативно впливає на стан деліктності на відповідній території і, зрозуміло, в державі. Це, зокрема, стосується і соціальних відхилень і хиб в організації побуту і дозвілля й недотримання правил громадського співіснування, охорони громадського порядку, пропаганді права тощо.

Опитування працівників представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування дало автору наступний результат: 87% респондентів вважає, що найвища посадова особа місцевого самоврядування повинна очолювати систему суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території і має бути наділена законом конкретними повноваженнями в цій сфері.

Природно, що значну частку питань, віднесених до відання місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень, сільський, селищний, міський голова вирішує разом з радою та її виконавчим комітетом. Це відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування, в якій йдеться про те, що ради чи збори мають підзвітні їм виконавчі органи (ст. 3) [1, с.33-39].

Система виконавчих органів (умовно – «адміністративний апарат») у місцевому самоврядуванні забезпечує інтегративність чи цілісність виконавчо-владного впливу щодо вирішення питань місцевого значення, у тому числі і таких важливих для держави – як забезпечення на відповідній території законності, правопорядку та здійснення профілактики адміністративних правопорушень. На сьогодні дискусійним є й питання щодо встановленого чинним законодавством юридичного статусу органів місцевого самоврядування і, насамперед, таких важливих для профілактики адміністративних правопорушень як виконавчі органи місцевих рад (департаменти, управління, відділи, комісії тощо). При цьому погоджуємось із думкою Бородіна І.Л. про те, що органи місцевого самоврядування відносяться до системи організаційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина [132, с.34].

За ст. 12 Конституції Російської Федерації органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади, отже, місцеві адміністрації не є державними органами [133, с.76-77]. Змінилась і природа адміністративних комісій при місцевих адміністраціях – вони також не можуть бути віднесені до державних органів [134].

В Україні правовий статус адміністративних комісій закріплений ще за часів існування СРСР (стаття 213 КУпАП) [9] та визначений відповідним Положенням [80].

Законом України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено порядок утворення спостережних комісій, які створюються для забезпечення громадського контролю за дотриманням прав засуджених при виконанні кримінальних покарань [8].

Існування інституту спостережних комісій відповідає положенням Європейських в'язничних правил, які передбачають, що пенітенціарна адміністрація повинна здійснювати свою діяльність у тісній співпраці з соціальними службами та громадськими організаціями, що покликані допомогти засудженим, які звільнились, відновити своє місце в суспільстві і,

зокрема, повернути до сімейного життя та влаштуватися на роботу (п. 89.1 Правил) [135]. Згідно зі статтею 25 Кримінально-виконавчого кодексу України, порядок діяльності спостережних комісій визначається Положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України [136].

Відповідно до покладених завдань спостережні комісії виконують ряд функцій стосовно здійснення заходів профілактики правопорушень серед категорії осіб, які були засуджені.

Районні та обласні ради як суб'єкти профілактики правопорушень на відповідній території до цього часу не мають чітких ознак, особливо в частині застосування примусу. Це пов'язано з тим, що не індивідуалізована та до кінця невизначена їхня роль як «члена обласної чи районної територіальної громади» (окрім району в місті), відсутнє нормативно-правове регулювання повноважень цих рад щодо вирішення питань конкретної профілактики правопорушень (крім прийняття програм для області чи району, які дублюють одна одну або подібні програми на рівні Кабінету Міністрів України чи місцевих державних адміністрацій відповідного рівня) та ін.

До того ж, ці ради, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, не повною мірою наділені законодавством функціями щодо забезпечення законності та правопорядку. Такі функції здійснюють сільські, селищні та міські ради, а обласні та районні ради, представляючи інтереси перших та володіючи узагальненою та систематизованою інформацією про стан законності та правопорядку на територіях відповідних територіальних громад, можуть ефективно здійснювати лише прогнозування та планування заходів щодо профілактики правопорушень, затверджуючи стратегічні програми як безпосередньо з питань профілактики адміністративних правопорушень, так і з соціально-економічного та культурного розвитку відповідної області, району тощо. Їх роль значною мірою полягає у здійсненні контролю за виконанням цих програм. Наприклад, рішенням Київської обласної ради від 23.01.03 р. №

069-06-XXIV була прийнята Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю та запобігання терористичним проявам у Київській області на 2002–2005 роки [137].

У ній містяться конкретні заходи профілактики адміністративних деліктів та суб'єкти їх реалізації. Прийняттям та контролем за виконанням таких програм (зокрема, заслуховування звітів посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників органів внутрішніх справ тощо) обласні та районні ради здійснюють координаційний вплив на різні ланки органів місцевого самоврядування, ОВС, який характерний відсутністю чітких зв'язків їх підпорядкування обласним та районним радам. Органи місцевого самоврядування, ОВС та обласні, районні ради здійснюють свої функції у різних площинах як рівні та цілком самостійні органи.

До системи суб'єктів профілактики правопорушень у системі місцевого самоврядування України, згідно зі статтями 1, 5 та 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») – належать також органи самоорганізації населення. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом [8]. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. До них належать будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [138].

Ці органи, згідно зі ст. 140 Конституції України, можуть створювати сільські, селищні, міські ради за ініціативою жителів і наділяти їх частиною власної компетенції, відіграють велику роль у профілактиці правопорушень.

Серед завдань органів самоорганізації населення в частині профілактики адміністративних правопорушень є організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів,

вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил тощо; сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Система місцевого самоврядування і система суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на рівні місцевого самоврядування різняться за обсягом у бік суттєвої кількісної переваги останньої.

За видами та обсягом повноважень, суб'єктів профілактики правопорушень місцевого самоврядування можна умовно поділити на такі групи, кожна з яких має свій адміністративно-правовий статус, що вимагає додаткового вивчення з точки зору вдосконалення практики їх правового регулювання.

До першої групи слід віднести індивідуальні суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень, що: а) наділені конкретними повноваженнями посадові особи: (сільський, селищний, міський, районний в місті голова територіальної громади, голова районної та обласної ради, окремо взятий депутат місцевої ради; б) не наділені конкретними повноваженнями фізичні особи: член територіальної громади, член об'єднання територіальних громад, член органу чи утворення самоорганізації певної групи населення (за місцем компактного проживання: будинок, вулиця, квартал, мікрорайон та ін.);

До другої входять колективні (групові) суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень: а) з правами юридичної особи: представницькі органи різних ланок – сільська, селищна, міська рада, районна в місті рада (в разі створення), виконавчі органи цих рад (територіальні, галузеві, функціональні): виконавчий комітет, департаменти, адміністрації, управління, відділи, сектори, відділення тощо), органи самоорганізації населення – в разі наділення їх представницьким органом частиною власної компетенції у вказаній сфері; б) без прав юридичної особи – територіальні громади, інші структуровані колективні (групові) становлення в системі місцевого самоврядування: громадські комітети,

позаштатні відділи рад чи їх виконавчих органів, із профілактики правопорушень на відповідній території, комісії, сектори, відділення, робочі групи, громадські формування та ін.), що можуть мати змішаний характер («напівгромадське» товариство), оскільки до участі в його роботі, засіданнях чи прийнятті відповідних рішень можуть бути залучені не лише спеціалісти, громадські діячі чи члени територіальних громад, а й посадовці органів місцевого самоврядування, депутати.

Органи управління різних ланок місцевого самоврядування (самоорганізація – будинок, вулиця, квартал, самоврядування – село, селище, місто, район у місті, район, область ) виступають суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень, здійснюючи її за допомогою певних методів і заходів, забезпечуючи при цьому взаємодію з іншими суб'єктами в межах власних та делегованих законом повноважень для досягнення належного стану законності на відповідній території. Однак питання профілактики адміністративних правопорушень, що відноситься до повноважень місцевого самоврядування, є актуальними не лише для якоїсь певної території, регіону, де спостерігається досить високий рівень правопорушень, але й для держави в цілому.

Саме органи та посадові особи органів місцевого самоврядування покликані запобігати правопорушенням всередині суспільства, усувати причини та умови, які сприяють їх вчиненню. Тому не можна применшувати цієї великої ролі, яку відіграють у сфері профілактики правопорушень органи та посадові особи місцевого самоврядування.

### **2.3. Інформація як одна з умов забезпечення прогнозування організації профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування**

Діяльність держави і розвиток громадянського суспільства в Україні неможливі без інформаційного забезпечення та прогнозування процесів стосовно організації профілактики адміністративних правопорушень. Будь-які технологічні, організаційно-правові та соціальні процеси в державі та суспільстві виникають і розвиваються завдяки інформації. Особливо, це стосується суспільства, яке є системою, «...що самоуправляється, яка постійно перебуває в русі і не може існувати без безперервного управління. [139, с.30].

Однією з основних ознак сучасної державної влади є її інформаційно-інтелектуальний характер, що виявляється у деяких її характеристиках: будь-які процеси організації вимагають інформаційного забезпечення, наявності повних і достовірних відомостей про об'єкт і середовище, у якому той перебуває; інформація забезпечує життєдіяльність влади, виступає ефективним засобом формування інтелектуального потенціалу, є головною основою процесу реалізації влади [140, с.80].

Стаття 2 Закону України «Про Національну програму інформатизації» визначає стратегію забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки фактично в усіх сферах загальнодержавного значення [141].

Розуміння інформаційного забезпечення створює можливості щодо визначення правових засобів та методів правового регулювання відносин, які пов'язані з організацією інформаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Термін «забезпечувати» означає: 1) постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах. 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось. 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [5, с.375].



Термін «інформаційне забезпечення» містить організаційний аспект, що вказує на головні напрями його правового регулювання. Таке значення терміну співвідноситься з діяльністю, що пов'язана із збиранням, реєстрацією, передаванням, зберіганням і опрацюванням інформації. Поняття «інформаційне забезпечення» більше відповідає розумінню забезпечення, як створення й підтримки відповідних організаційно-функціональних характеристик системи управління. Отже, існують об'єктивні причини для виділення двох значень поняття «інформаційне забезпечення»: як забезпечення системи управління сукупністю інформації; як діяльність, що пов'язана із засобами збирання, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та представлення інформації. Обидва значення поняття інформаційного забезпечення нерозривні. Можна визнати, що інформаційне забезпечення системи управління – це поєднання всієї використовуваної у ній інформації, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців з її ефективного удосконалення та використання. В основі такого розуміння інформаційного забезпечення визначаємо і його призначення.

Звертаємо увагу на його конкретний якісний аспект – інформаційний, який передбачає сукупність засобів, умов і дій, що гарантують нормальне проходження управлінських процесів забезпечення організованості системи управління, упорядкованості взаємодії, функціонування її компонентів, то під забезпеченням слід розуміти діяльність [142, с.402].

У формуванні інформаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень велику роль відіграє право. Відносини, котрі виникають у сфері профілактики правопорушень у зв'язку з перетворенням інформації, носять соціальний характер.

Стаття 1 Закону України «Про інформацію» дає наступне визначення інформації – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [143].

На думку Коваліва М.В., інформація є обов'язковим атрибутом, основною умовою і засобом реалізації управління [144, с.46].

У наш час інформація стала ще й економічною категорією, важливість якої зараз не оспорується і сприяє розрізненню наступних категорій інформації: ту, що може бути отримана приватними особами, інформацію як власність, й інформацію, що не можна привласнити жодним чином, інформацію «*res communes*» [145, с.139-140].

Інформація як один із головних предметів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, що безпосередньо відображає дані про стан суб'єкта та об'єкта профілактики адміністративних правопорушень, може бути доволі різноманітною. Загалом, інформацію поділяють на такі види: 1) за формою передачі (візуальна, аудіо інформація, аудіовізуальна, цифрова, літерна, кодована); 2) за підсистемами управління (економічна, організаційна, соціальна, технічна); 3) за роллю в процесі управління (обліково-звітна, планова, статистична, контрольна тощо); 4) за джерелами формування (внутрішні, зовнішні); 5) за ступенем обробки (первинна, вторинна); 6) за часовими характеристиками (прогнозна, постійна, нормативна, регламентна); 7) за можливостями використання (корисна, надлишкова, хибна); 8) за методами обробки (статистична, бухгалтерська, соціологічна, маркетингова) [146, с.634].

У профілактичній діяльності органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства про інформацію, доцільно використовувати такі її види: статистична інформація; масова інформація; інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування; правова інформація; інформація про особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; соціологічна інформація.

Органи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень використовують інформацію про стан правопорядку та правопорушень на відповідній території; умови навколишнього середовища функціонування; результати заходів з

профілактики, які проведені уповноваженими суб'єктами на підвідомчій території; розстановка основних потужностей та засобів тощо. Слід врахувати також географічні, кліматичні, економічні, соціальні, демографічні (статеві-вікові характеристики населення, міграцію, урбанізацію тощо); соціально-психологічні (традиції, погляди, настрої та ін.) показники інформації при організації та здійсненні профілактики адміністративних правопорушень.

З юридичного погляду найважливішим фактором інформації є змістовий її бік взагалі, «...оскільки саме зміст, суспільна цінність та значення інформації є основою визначення правового режиму збирання, виробництва, зберігання, обробки та розповсюдження такої інформації» [147, с.49].

Важливим є урахування форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, а саме: безпосередньо організаційних (ті, що не спричиняють правових наслідків) та правових (спричиняють виникнення, зміну або припинення конкретних правових відносин або інших юридичних наслідків). До організаційних форм можемо віднести роз'яснювальну роботу серед населення, правову пропаганду, організаційну допомогу громадським формуванням, взаємодію із засобами масової інформації тощо. Значне місце в цій діяльності повинно займати узагальнення й розповсюдження позитивного досвіду, проведення різних зборів, семінарів, нарад, конференцій, присвячених профілактиці правопорушень на відповідній території. Всі ці дії безпосередньо не породжують правових наслідків, але вони проводяться на підставі адміністративно-правових норм і тому впливають на організацію та здійснення охорони громадського порядку. До правових форм виконавчо-розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування можна віднести дії, що породжують правові наслідки для об'єктів впливу. Це – видання актів управління, адміністративно-юрисдикційні дії та здійснення інших юридично значущих діянь.

Більшість із форм діяльності органів місцевого самоврядування, як вбачається, містить у собі профілактичний елемент, що дозволяє нам говорити про те, що основні профілактичні заходи органів місцевого самоврядування, та й зрештою, інших суб'єктів системи профілактики, як частина усєї системи профілактики адміністративних правопорушень, здійснююся у межах адміністративної діяльності. А тепер «більшість правових засобів профілактики – як адміністративних деліктів, так і злочинів – це адміністративно-правові норми, правовідносини та індивідуальні приписи. Багато адміністративно-правових інститутів існують виключно або переважно для досягнення попереджувальних цілей» [148, с. 289].

Інформаційне забезпечення та прогнозування як елементи системи організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень впливають на підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок системи місцевого управління, удосконалення його структур, організації та практичної діяльності та є важливими складовими елементами радикального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку України.

Тому А.Б.Венгеров висунув та обґрунтував думку про наявність у сфері управління на етапі його автоматизації інформаційних відносин як об'єкта правового регулювання [149; 150; 151].

В.О.Рассудовський зазначає, що інформаційні відносини за способом регулювання поділяються на: організаційно-майнові, коли йдеться про довідково-інформаційне обслуговування; організаційно-управлінські, коли маються на увазі інформаційні потоки в сфері управління й координації керівництва народним господарством [152, с.83].

Для впорядкування та врегулювання інформаційних відносин між суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень виникає потреба юридичного визначення основ поведінки її учасників на всіх рівнях. Підґрунтям такої поведінки є визначені статтею 5 Закону України «Про інформацію» принципи інформаційних відносин, це: гарантованість права на

інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації [143].

Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачає: а) поширення інформації, тобто представлення користувачам інформації, необхідної для рішення управлінських, науково-виробничих і інших питань, що виникають у процесі діяльності; б) створення найбільш сприятливих умов для ефективного поширення інформації в зазначеній сфері.

Теоретичні розробки та практичний досвід свідчать про те, що частка збирання і передачі інформації в сфері організації здійснення профілактики адміністративних правопорушень найбільша саме в управлінні. Наприклад, збирання і опрацювання інформації про хід виробництва (реєстрація первинних даних та ін.) складає 30 – 40%; передача інформації (зв'язок, сигналізація) – 10 – 15%; заповнення та розмноження документації 20 – 35%. Найбільш складними та трудомісткими процесами в управлінні є збирання та передача інформації, що складає в сукупності понад 50% загальної трудомісткості її опрацювання [142, с.401-402].

Здійснення управління профілактикою адміністративних правопорушень органами і посадовими особами місцевого самоврядування вимагає від цих суб'єктів здійснення постійного накопичення та обміну інформацією з іншими суб'єктами профілактики як необхідного засобу розробки управлінських рішень та їх реалізації у вказаній сфері.

Основними джерелами інформації, що потрібна для прогнозування злочинності та подальшого її запобігання є дані соціально-економічної та кримінальної статистики; офіційна документація державних та громадських організацій; результати конкретних соціологічних та кримінологічних досліджень; інформація, отримана у ході ознайомлення із листами, заявами та скаргами громадян [153, с.288].

Продуктивність та якість їхньої діяльності в цьому напрямку багато в чому залежить від організації інформатизації, тобто своєчасного отримання та опрацювання необхідної інформації. За допомогою інформатизації здійснюються циклічні повторення стадій процесу управління: отримання, опрацювання повідомлень про стан керованого об'єкта та передача йому керуючих команд. Отже, за допомогою інформатизації реалізується зв'язок між суб'єктом і об'єктом, між керуючою та керованою частинами системи управління у сфері профілактики.

Державна політика у сфері профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні має низку протиріч, котрі з'явилися завдяки відсутності належної організації саме інформаційного забезпечення та прогнозування цих процесів з боку держави. Адже не може існувати високої ефективності профілактики злочинності та правопорушень в державі та на місцях за неналежної організації управління на місцях, без інформаційного забезпечення та прогнозування негативних процесів і явищ, тому що результати такої діяльності, реалізуючись в межах певних територій, сукупно складають систему загальнодержавних заходів профілактики правопорушень, а в межах усієї її території – дають загальну картину стану законності і правопорядку. Вкрай необхідні заходи державної політики в сфері профілактики адміністративних правопорушень постійно відкладаються на невизначений час. Наприклад, парламент не приймає закону про профілактику правопорушень, діюче законодавство та програми профілактики правопорушень на певні періоди не передбачають реальних повноважень та відповідного бюджетного фінансування для цих цілей органів місцевого самоврядування та ін.

Інформатизація профілактики адміністративних правопорушень має передбачати побудову на єдиній методологічній і програмній основі державної інформаційно-аналітичної системи «Профілактика правопорушень» [88, с. 105-106].

Її головними завданнями у сфері профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, на нашу думку, повинні бути: 1) створення інформаційної профілактичної системи в системі органів місцевого самоврядування різних ланок місцевого управління; 2) здійснення державою керівництва, координації та контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування заходів з профілактики правопорушень та використанням відповідних коштів; 3) розробка нормативно-правових актів, затвердження типових актів органів місцевого самоврядування з питань інформатизації профілактики адміністративних правопорушень (програм, інструкцій, положень тощо); 4) удосконалення схеми подання та форм статистичної звітності стосовно функціонування і забезпечення профілактики правопорушень на місцях; 5) визначення потреб органів місцевого самоврядування у нових інформаційних технологіях, системах та базах даних стосовно профілактики правопорушень; 6) матеріально-технічне, фінансове, методологічне та кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування у вказаній сфері.

Отже, організаційними завданнями органів місцевого самоврядування, вирішення яких забезпечує організацію та функціонування усієї системи профілактичної діяльності на відповідній території, є збирання та аналіз інформації; прогнозування процесів; прийняття та виконання рішення; контроль і перевірка виконання та інші.

Серед завдань суб'єктів профілактики правопорушень, виділяють: а) участь у розробленні та реалізації програм запобігання правопорушенням, а також спеціальних планів профілактики окремих груп адміністративних правопорушень; б) організація взаємодії з громадськістю (в тому числі з громадським формуваннями правоохоронної спрямованості), органами державної влади, органами внутрішніх справ, іншими органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та установами у профілактиці адміністративних правопорушень [154, с.231; 155, с.113; 88, с.161-162].

Для того, щоб знайти необхідні засоби профілактичного впливу, забезпечити його комплексність, необхідно достатньо організувати або підсилити певні зв'язки між кількома суб'єктами профілактики [156, с.99-100].

Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень характеризується вступом перших у різноманітні організаційні зв'язки, а сама взаємодія з іншими суб'єктами системи – є необхідною умовою усієї профілактичної діяльності. У процесі цих зв'язків суб'єкт профілактики активно віднаходить та забезпечує проходження необхідної інформації каналами зворотного зв'язку, а не лише скеровує інформацію до об'єкта. Розуміння системи, структури та природи цих зв'язків дає можливість зміцнювати організаційні структури профілактики правопорушень, підвищує ступінь її організованості та активізує обмін інформацією. За розподілом повноважень органів місцевого самоврядування у галузі інформатизації профілактики адміністративних правопорушень, організаційні зв'язки можна розрізняти як зв'язки субординаційного та координаційного впливу з метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами системи; зв'язки співробітництва із державними, самоврядними органами та громадськими організаціями в профілактиці адміністративних правопорушень; зв'язки організаційного впливу на інших суб'єктів профілактики адміністративних деліктів.

Крім того, зазначені зв'язки також доцільно розглядати, беручи до уваги рівень їхньої реалізації: загальнодержавний, регіональний, місцевий або ж індивідуальний. Жалінський А.Е. та Костицький М.В. вважають, що зв'язки безпосереднього (субординаційного) управління та координування належать до управлінських взаємозв'язків профілактики правопорушень і відіграють суттєву роль в її організаційній структурі [156, с.112-113].

Як при субординаційних, так і при координаційних відносинах органів місцевого самоврядування здійснюється управлінський вплив на інших суб'єктів профілактики правопорушень: місцеві державні адміністрації,



органи внутрішніх справ, органи самоорганізації населення, громадські організації тощо. Важливою ознакою цього впливу якраз і є наявність зворотного зв'язку. Під час здійснення організації взаємодії певного кола суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, координуючі суб'єкти повинні отримувати та опрацьовувати обсяги необхідної інформації для прийняття управлінського рішення. Об'єкт управління здатний реально впливати на рішення суб'єкта, при цьому все ж таки остаточне рішення приймає суб'єкт самостійно. Такі відносини є реординаційною взаємодією, «найбільш важливою організаційно-правовою формою якої є взаємне інформування» [157, с.15] та при якій «інформаційне забезпечення носить комунікативний характер» [158, с.183].

Ефективність зусиль управлінської системи не можна зводити до оцінки її внутрішньої діяльності без обліку результативності – дії на об'єкт чи предмет заходів профілактики. В цілому ж для будь-якої управлінської системи визначальним є матеріальний зміст діяльності, кінцевий результат її функціонування.

У розрізі цього дослідження важливою є прогностична функція органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. На думку В.І.Олефіра, при здійсненні загальнопрофілактичної діяльності, прогнозування «...дає можливість виробити об'єктивний погляд на передбачувані зміни у динаміці правопорушень, ефективність вжитих заходів» [159, с.84].

Прогноз криміногенної ситуації дає змогу: встановити кількісні та якісні показники злочинності (стан, рівень, динаміка, структура); пояснити механізм функціонування злочинності, вплив на неї відповідних факторів; виявити основні закономірності розвитку злочинності у майбутньому, спираючись на характеристику її відомих тенденцій; визначити можливі альтернативи розвитку криміногенної ситуації у майбутньому і розробити на цій основі планові заходи; здійснити більш обґрунтоване оцінювання наявних засобів і ресурсів; зробити висновок про необхідність відмови від

існуючих форм і створення нових форм запобігання злочинності; сприяти переорієнтації основних напрямів у боротьбі зі злочинністю; стимулювати посилення боротьби зі злочинністю удосконаленням тактики діяльності державних органів і громадських організацій у цьому напрямі; уточнити критерії ефективності боротьби зі злочинністю [160, с.12].

Перевага сучасних раціональних методів прогнозування полягає в тому, що вони доступні для наукового вивчення і можуть бути адекватно описані та пояснені. У разі розходження в результатах завжди можна з'ясувати, яких було припущено помилок при застосуванні певних методик у розрахунках або при обробці отриманих даних. Прогноз має бути гнучким і постійно контрольованим щодо внесення у нього необхідних корективів, коли несподівано й різко змінюються зовнішні обставини, які вимагають змін у планах, розроблених з урахуванням первинних, вихідних прогнозів.

Для того, щоб мати раціональний метод оцінки того чи іншого прогнозу в профілактиці адміністративних правопорушень, необхідно виробити критерії для визначення її якості. Головна вимога, яка висувається щодо цього критерію, – це його корисність для осіб, які приймають рішення щодо профілактики правопорушень.

Для визначення якості прогнозу свого часу було розроблено метод, відомий під назвою «опитувальна модель». Цей метод оцінки називають «опитуванням», оскільки у ньому використовують спеціально складений список запитань. Співставлення даних опитування і нормативу допомагає виробленню рекомендації для підвищення ефективності управління [117, с.385].

Нормативний характер прогнозування позначає не просто те, що буде, а те, що повинно бути. Прогнозування може здійснюватися як на теоретичному рівні, так і на програмно-директивному. В остаточному підсумку прогноз стає предметом переконання і віри. Максимально ефективними та актуальними в таких випадках будуть методики прогнозування індивідуальної девіантної поведінки, а на підставі аналізу

адміністративних правопорушень, на нашу думку, в подальшому можна створити передумови й для прогнозування навіть злочинної поведінки.

Залежно від мети прогнози поділяють на: а) пошукові – умовна екстраполяція (перенесення) у майбутнє тенденцій розвитку минулого і теперішнього, закономірності яких достатньо добре відомі та вивчені, при абстрагуванні від можливих втручань у цей процес управлінських рішень; б) нормативні – виявлення бажаних станів явища та альтернативних шляхів розв'язання перспективних проблем на підставі завчасно визначених за відомими критеріями норм, ідеалів, цілей.

За строком упередження прогнози бувають: а) короткотермінові (1-2 роки) потрібні для визначення тактики боротьби зі злочинністю. Мета такого прогнозування – визначення конкретних варіантів найближчого майбутнього за деталізованими показниками. Нині у практичній діяльності дедалі частіше складаються надкороткотермінові прогнози – на добу (оперативний прогноз, що застосовується у міських та районних підрозділах органів внутрішніх справ), на тиждень (наприклад, у зв'язку зі святами у місті, районі), на місяць, квартал. Ці прогнози дають основу для конкретних рішень щодо наступних днів, тижнів, місяців. Побудова прогнозів, близьких один до одного за часом, мають бути взаємопов'язані. Наприклад, добові з декадними, а останні – з місячними, місячні – з кварталними і т. ін. Це надає системі усталеності, робить прогнози деталізованими, конкретними; б) середньотермінові (3-5 років) допомагають визначити стратегію боротьби зі злочинністю. Вони, з одного боку, дають змогу коректувати показники довготермінових прогнозів, а з іншого відповідно коректувати короткотермінове прогнозування. Такі прогнози націлені не те, аби докладно розглянути дії, що безпосередньо передують змінам злочинності; в) довготермінові (6-10 років) ґрунтуються на аналізі найбільш загальних закономірностей зв'язку рівня і структури злочинності рівнем соціально-економічного та культурного розвитку суспільства.

За масштабом охоплення соціальної діяльності прогнози поділяють на:

- а) глобальні, тобто такі, що мають значення для вивчення процесів у межах країни та світу, наприклад, транснаціональної організованої злочинності, міжнародного тероризму;
- б) національні, що охоплюють певну країну;
- в) регіональні мають значення для вивчення злочинності в межах однієї або декількох областей країни;
- г) локальні, які стосуються мікроодиниць (місто, район) [161, с.31].

Думається, що прогнозування в системі організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень можливе на таких рівнях: а) національному (в межах держави); б) територіальному (в межах окремих територій); в) галузевому (за напрямками своїх завдань, функцій та повноважень); г) виробничому (в конкретних трудових колективах); д) індивідуальному (з врахуванням якісних характеристик особи).

Механізм розробки прогнозів на різних рівнях управління в Україні перебуває на стадії становлення. Перед тими прогнозами, які складаються нині, постають такі перешкоди як дефіцит стратегічних складових, здатності вирватися з цупких об'ємів поточної суспільно-політичної кон'юнктури у часовому і просторовому відношеннях та слабке наповнення предметно-практичними елементами, рекомендаціями щодо вчасної та ефективної реалізації прогнозних висновків [162].

Проблемою єдиного підходу щодо розробки органами місцевого самоврядування прогнозів у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування є те, що кожна, навіть базова, система самоврядування за своєю суттю та походженням є автономною і не може впливати одна на одну по-горизонталі, а в окремих випадках – і по вертикалі.

Для успішної реалізації цього завдання, органами місцевого самоврядування на різних ланках управління, вбачається необхідність щодо забезпечення двох основних вимог: по-перше, додержання єдиних принципів формування прогнозів на різних рівнях (ланках) прогностичної діяльності;

по-друге, дотримання прийнятої у світовій практиці послідовності (етапності) у розробці прогнозів.

Метою прогнозування організації профілактики адміністративних правопорушень є а) моделювання за наявних об'єктивних і суб'єктивних умов можливого ускладнення правовідносин, вірогідності чи ймовірності вчинення правопорушень, що є підставою для вжиття профілактичних заходів, спрямованих на врегулювання розбіжностей між сторонами цих відносин; б) запобігання виникненню причин та умов вчинення адміністративних правопорушень; в) вироблення відповідних висновків та рекомендацій які повинні сприяти поліпшенню стану законності та дотриманню належного громадського порядку; г) своєчасне реагування на виявлені негативні причини та умови, що можуть спонукати особу до вчинення адміністративного правопорушення.

Основною метою прогнозування в сфері профілактики, на думку О.І.Остапенка, є визначення і використання найбільш оптимальних та ефективних заходів, за допомогою яких можна досягти позитивних змін в боротьбі з адміністративними правопорушеннями [88, с.147]. Реалізація вказаної мети прогнозування можлива за умови застосування відповідного механізму. Американський фахівець з прогнозування науково-технічного розвитку Дж. П. Мартіно пропонує п'ять етапів (циклів) які впливають на застосування механізму прогнозування. До них він відносить: 1) створення програми прогнозування; 2) розробку планів; 3) послідовність виконання робіт, необхідних для досягнення поставленої мети; 4) оцінка результатів прогнозування та фактичного стану справ; 5) результати оцінок прогнозування.

Для досягнення максимальної об'єктивності прогнозування органами місцевого самоврядування стану адміністративних правопорушень можемо пропонуємо наступні види прогнозів: 1) дослідницький – передбачає розвиток явищ і процесів у сфері профілактики правопорушень з використанням тенденцій, що склалися в попередніх періодах та

відображають можливості прогресування.; 2) нормативний – в основі містить встановлені бажані параметри об'єкта профілактики «в майбутньому» та визначає тенденцію «від необхідного» – теперішнього часу. Побаження та/або потреб розвитку найчастіше переважають можливості, тому назву «нормативного прогнозу», зазвичай, окреслює верхню межу прогресування.; 3) організаційний перебуває між першим і другим видами прогнозів і потребує виявлення факторів впливу, причин та умов щоб забезпечити потенційне зближення виявлених тенденцій. Організаційний прогноз є по суті альтернативним, оскільки залежать від визначення цілей та обмежень щодо його досягнення. Варіанти цілей чи обмежень цього прогнозу подаються у планових документах різного типу в подальшому.

Профілактична діяльність органів місцевого самоврядування вимагає певної уваги до суб'єктів, які причетні до формування місцевих представницьких органів – політичних партій та блоків, основні напрямки політики яких, серед інших завдань повинні передбачати і профілактику правопорушень, звільнену від декларативних гасел, загальних заходів по «знищенню злочинності» і показу «останнього злочинця по телебаченню». [88, с.7].

Так, комуністи України вкотре йдучи до парламенту та місцевих представницьких органів, так і не втілили своїх програмних обіцянок у боротьбі зі злочинністю у життя українського суспільства, не запропонували реальних дій для суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Партія регіонів у своїй програмі стверджує: «Наша мета – добробут, свобода і безпека громадян України». Цілі, які відстоює ця політична сила, взагалі жодним чином не обумовлюють конкретних питань із профілактики злочинності та правопорушень на будь-якому рівні: чи то державному, чи – локальному. Партія Регіонів, котра «свої зобов'язання оформила як тверду відповідальність перед народом», на жаль, бодай у сфері профілактики злочинності та правопорушень, не спромоглася його програмно представити громадянам. Хоча є обіцянки відновити структурні реформи, пов'язані із

здійсненню судової реформи та забезпеченням незалежності правосуддя [163].

Програма Народного блоку Литвина також не має конкретної загальнодержавної або локальної систем заходів із профілактики злочинності і правопорушень [164].

Програма Блоку «Наша Україна» містить лише декілька конкретних заходів, що можуть позитивно вплинути на загальний стан законності та правопорядку в державі, але їхнє виконання є також проблемним [165].

Виборчий блок політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» обирає «шлях справедливості, шлях єднання та процвітання українського народу». При цьому, покарання стане адекватним мірі правопорушення за нього, а позбавлення волі передбачатиметься лише за тяжкі злочини проти людини і суспільства, а решта буде каратися штрафами, майновими стягненнями чи примусовими роботами [166].

Однак спроби Кабінету Міністрів України запровадити в життя запрограмовані системні заходи були здійснені шляхом прийняття низки постанов: від 22 лютого 2008 р. N 90 «Деякі питання проведення земельних аукціонів» [167] (зупинено Указом Президента N 309/2008 від 07 квітня 2008р.) [168] та від 17 квітня 2008 р. N 394 «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» [169], (дію зупинено згідно з Указом Президента N 406/2008 від 25.04.2008) [170], закінчилися, з мотивів невідповідності Конституції України, Конституційним поданням Президента України до Конституційного Суду України для розгляду питання щодо конституційності цих актів [171].

На жаль, політичні сили, які є в Україні, так і не спромоглися втілити в життя свої програмні обіцянки, особливо в частині боротьби із правопорушеннями за допомогою свого представництва в органах місцевої влади.

## **2.4. Планування функція реалізації органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень**

Коли йдеться про планування, що здійснюється органами місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, то може йтися, по-перше, про висування певних вимог до організації самого процесу планування конкретних завдань щодо реалізації профілактичних заходів суб'єктами профілактики у майбутньому, по-друге – про оцінювання ефективності місцевого управління у цій сфері взагалі.

Забезпечення ефективних внутрішніх операцій є невід'ємною частиною діяльності органів місцевого самоврядування, а взаємодіючи в цьому процесі, ці суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень можуть бути як підпорядковані один одному так і не підпорядковані, що залежить від їх статусу в системі та реального впливу на рівень законності та правопорядку на відповідній території. Для того, щоб спільні зусилля суб'єктів профілактики правопорушень були успішними, необхідно сформулювати цілі, яких вони прагнуть досягти в процесі профілактики, визначити шляхи їх досягнення і на закладі цього поставити завдання перед підрозділами та конкретними виконавцями. Сукупно все це характеризує в широкому розумінні сутність функції планування, як процесу визначення мети та цілей діяльності і прийняття рішень щодо шляхів їх досягнення у сфері профілактики правопорушень на відповідній території. Мета – це кінцевий стан, якого суб'єкт профілактики прагне досягти в певний момент у майбутньому (ідеальне уявлення про майбутній стан законності та правопорядку на відповідній території).

За допомогою планування орган місцевого самоврядування «...приспосовує свої ресурси до змін внутрішніх та зовнішніх умов і веде боротьбу з невизначеністю майбутнього, яке постійно посилюється внаслідок ускладнення соціально-економічного життя суспільства» [172, с.67].



Планування – це процес вибору цілей та рішень, необхідних для їхнього досягнення; це прийняття заздалегідь рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити; це процес підготовки на перспективу рішення про те, що, ким, яким чином, коли має бути зроблено [64, с.99].

Планування є предметом дослідження багатьох наук, котрі розглядають його стосовно до різних видів діяльності. Теорія ж управління виробляє загальний підхід до планування як загальної функції управління, обґрунтовує загальні вимоги до будь-яких планових рішень, визначає найбільш раціональні прийоми та способи планування. Взагалі категорія планування в теорії та практиці соціального управління розглядається в різноманітних аспектах, зокрема: – як одна з загальних функцій управління, змістом якої є визначення завдань діяльності конкретних структур управління на основі загальної мети системи, складання відповідної системи взаємодії та порядку і термінів виконання комплексних або окремих заходів; – як частина процесу управління, етап управлінського циклу, зміст якого полягає в виробленні та прийнятті конкретного управлінського рішення в формі плану тощо [173, с.244].

О.І.Сушинський вважає планування лише одним із методів реалізації функції самоврядування у певній правовій чи неправовій формі [174, с.138]. На основі характеристики правової основи місцевого самоврядування повноваження місцевих рад щодо затвердження відповідних цільових програм у сфері профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території, за своїм характером можна вважати власними (самоврядними) та виключними [8]. Вони належать до групи повноважень «з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування», в той час як виконавчим органам місцевих рад «притаманні такі функції: виконавча (організація виконання рішень відповідної ради) і розпорядча (організація управління на відповідній території в межах власних (самоврядних) повноважень, віднесених до їх компетенції, та повноважень органів виконавчої влади, делегованих законом

цим органам)» [175, с.117]. Зрозуміло, те, що у таких сферах життя як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, делеговані повноваження суттєво переважатимуть обсяг власних (самоврядних), а в деяких галузях (наприклад – оборонної роботи) виконавчі органи місцевих рад наділені лише делегованими повноваженнями [8].

Категорію планування у сфері профілактики правопорушень можемо розглядати з різних кутів зору: як одну з загальних функцій місцевого самоврядування, змістом якої є визначення завдань діяльності конкретних структур у сфері профілактики на основі загальної мети системи суб'єктів профілактики, складання відповідної системи взаємодії та порядку і термінів виконання комплексних або окремих заходів; як частину процесу управління профілактикою, етап циклу зміст якого полягає в виробленні та прийнятті конкретного управлінського рішення в формі плану або програми профілактики адміністративних правопорушень тощо.

У науці адміністративного права існує думка, що планування передбачає розробку рішення про те, якими мають бути учасники управлінського процесу, стан справ, бажані результати, шляхи їх досягнення і воно є однією з функцій за допомогою якої керівництво спрямовує зусилля всіх членів колективу на досягнення його загальних цілей. Планування полягає у визначенні напрямків і цілей розвитку тих чи інших процесів (економічних, соціальних, культурних тощо), а відтак – і в розробці програми, за якою будуть вирішуватись тактичні та стратегічні завдання системи [176, с.19].

Планування як функція будь-якої діяльності повинно мати цільову спрямованість відповідно до життєво важливих потреб кожного керованого об'єкта, а також мати цільовстановлюючу (цілеорієнтуючу) інформацію [56, с.259].

Планування ж як управлінська функція визначає, насамперед, завдання окремих підрозділів на основі загальних цілей системи органів виконавчої

влади і забезпечує розробку взаємопов'язаних завдань; становлює порядок і терміни виконання комплексу або окремих заходів. Отже, планування являє собою одночасно функцію управління та засіб організації процесу цілеспрямованої діяльності [64, с.100].

Планування виступає як загальна функція управління, що включає такі обов'язкові елементи, як: визначення цілей, завдань на наступний період діяльності, засобів, методів та способів їх досягнення. До підфункцій планування можемо віднести цілевстановлення, прогнозування, моделювання, програмування.

У широкому розумінні метою планування профілактики правопорушень є проектування органом місцевого самоврядування бажаного майбутнього та розробка ефективних шляхів його досягнення з урахуванням сьогоденних умов і можливостей. Тобто, загальною метою планування є досягнення цілей та завдань, які постають перед усією системою суб'єктів профілактики.

Правильно сформульовані організаційні цілі мають відповідати таким вимогам: а) цілі мають бути чітко окресленими; б) цілі мають бути вимірні у часі; в) цілі повинні бути реальними, досяжними та такими, що не перевищують реальних можливостей суб'єкта профілактики; г) цілі не можуть суперечливими між собою, а – узгодженими, послідовними та взаємопов'язаними; д) цілі мають бути чітко сформульовані, доступні та задокументовані.

Основним завданням планування як управлінського процесу і як одного з механізмів державного регулювання сфери профілактики адміністративних правопорушень є цілеспрямована діяльність держави, її органів щодо забезпечення динамічного розвитку суспільства або окремої його частини, визначення його основних параметрів та показників у майбутньому періоді й досягнення їх з оптимальними витратами та ефективним соціальним результатом. Досягнення мети профілактики має відбуватися при найменших витратах, тобто результатом буде «...штучне

злиття результатів і засобів» [177, с.48]. Планування у сфері профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування можна розглядати, як самостійний процес вибору цілей та рішень, необхідних для їх досягнення; прийняття попереднього рішення суб'єктом профілактики з питань відносно того, що, як, коли і хто буде робити в процесі профілактики.

До того ж, оптимальним буде вважатися планування, що здійснюється на основі економіко-математичних методів та моделей, які дозволяють вибрати із сукупності можливих план, що характеризується максимальним значенням цільової функції. [5, с.979].

Метою планування профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування у вужчому розумінні є створення системи планових документів чи рішень, які конкретно визначають зміст, напрямки та певний порядок дій суб'єктів для забезпечення тривалого функціонування усієї системи профілактики правопорушень та досягнення максимальної управлінської ефективності в цій сфері, а ці документи (плани) можна вважати результатом процесу планування. Тобто план профілактики правопорушень, з урахуванням висловленого, це і є один із видів рішення органу місцевого самоврядування, до змісту якого відноситься система взаємозв'язаних загальною метою чітко визначені завдання, способи, методи та заходи, які слід здійснити в чіткій послідовності та в установлені строки конкретними виконавцями.

Зміст планування полягає у визначенні основних завдань системи (органу) або структурного підрозділу на запланований період; визначенні, з урахуванням доцільного використання сил та засобів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання завдань, що стоять перед системою; встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців. Роль планування полягає в тому, що воно забезпечує цілеспрямованість діяльності системи (органу), структурного підрозділу, виконавця; ритмічність діяльності; підвищення ефективності діяльності виконавців [173, с.246], а також сприяє ефективному використанню сил і засобів; взаємодії органів,

служб, підрозділів та виконавців; створенню сприятливого психологічного клімату [64, с.100].

Такі елементи, як визначення основних завдань системи (органу) або структурного підрозділу на запланований період на відповідній території; визначення, з урахуванням використання ресурсів засобів, способів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання завдань, що стоять перед системою; встановлення строків виконання запланованих заходів та виконавців плану (програми) безпосередньо входять і у зміст планування у сфері профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування.

Американський економіст Р. Акофф вважає, що планування є не одноразовим актом, а процесом, який не має явно вираженого початку та кінця. Він вимагає постійного коригування й оновлення [178, с.257]. Враховуючи вже зазначене, планування за своєю суттю є процесом підготовки відповідних рішень, а його етапами є: а) встановлення мети; б) визначення передумов; в) виявлення альтернатив; г) вибір найкращої альтернативи; д) впровадження і виконання плану. План профілактики правопорушень, з урахуванням висловленого, це один із видів рішення органу місцевого самоврядування, до змісту якого відноситься система взаємозв'язаних загальною метою чітко визначені завдання, способи, методи та заходи, які слід здійснити в чіткій послідовності та в установлені строки конкретними виконавцями.

Загалом, якщо планування – це процес розробки плану, то останній – результат планування. Сутність планування в будь-якій соціальній системі можна охарактеризувати за допомогою чотирьох головних його аспектів: внесок планування в досягнення поставлених цілей і завдань, провідна роль планування, повсюдність планування, ефективність планів. Незважаючи на те, що на практиці функції переплітаються між собою в системі дій, планування є унікальним в тому відношенні, що саме воно встановлює цілі, які необхідні для усіх групових зусиль. Окрім того, плани досягнення цих

цілей доводиться складати ще до того, як стає відомо про потрібні організаційні взаємозв'язки, особисті професійно-ділові та морально-психологічні якості, що знадобляться, який шлях треба вказати підлеглим і як їх вести по цьому шляху, який вид контролю слід застосовувати. Зрозуміло, що решта управлінських функцій також мають плануватися для того, щоб вони могли ефективно здійснюватися.

Схематично процес планування у сфері профілактики правопорушень можна уявити як послідовність таких етапів: 1) встановлення цілей діяльності, які визначають очікуваний або бажаний стан законності та правопорядку; 2) розробка стратегії діяльності суб'єктів профілактики – безпосереднє опрацювання шляхів, якими досягатимуться очікувані результати; 3) надання стратегії конкретної форми, що здійснюється шляхом розробки планів та затвердження бюджетів.

Отже, плани (програми) профілактики адміністративних правопорушень це не просто сукупність, набір документів, це їхня взаємопов'язана система управлінських рішень, змістом якої є конкретно визначені завдання та заходи, котрі необхідно здійснити у визначеній послідовності та в установлені строки конкретними виконавцями. Інтеграція при цьому означатиме сам процес упорядкування, узгодження та об'єднання структур і функцій у цілому організмі.

План органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території виступає одним із видів соціального місцевого планування боротьби із злочинністю, а формування проекту плану повинно ґрунтуватися на детальному аналізуванні стану злочинності, прогнозуванні розвитку стану правопорушень, причин та умов, які сприяють їх учиненню. Місцевий план (програма) профілактики адміністративних правопорушень, безумовно, повинен враховувати особливості існування конкретної територіальної громади, причини та умови вчинення адміністративних правопорушень та супутніх явищ (дитяча безпритульність, бродяжництво, алкоголізм,

наркоманія, проституція тощо). Місцевий план профілактики деліктів повинен також передбачати не тільки спеціальні профілактичні запобіжні заходи, але й містити конкретні заходи щодо соціальної профілактики адміністративних правопорушень.

З усього сказаного випливає, що у планах профілактики адміністративних правопорушень повинні бути відображені мета, цілі та завдання органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів профілактики у цій сфері, необхідні засоби, ресурси і, власне, викладені послідовно заплановані заходи, з зазначенням строків їх реалізації, виконавців та порядок здійснення систематичного контролю за якістю та строками його виконанням.

Моделювання процесу планування залежить від усвідомлення того, що динамічна природа функціонування організації виключає впровадження тільки однієї моделі процесу планування [179, с.52-55].

Це дозволяє визначити її цілі і відповідним чином проаналізувати та оцінити те зовнішнє середовище, в якому ця організація функціонує. Аналіз зовнішнього середовища представляє собою процес, завдяки якому розробники стратегічного плану контролюють зовнішні по відношенню до суб'єктів профілактики фактори, з тим щоб визначити можливості його розвитку та упередити можливі негативні дії, загрози і надає час для: 1) прогнозування можливостей; 2) складання плану на випадок невизначених обставин; 3) розробки системи попередження на випадок можливих загроз, розробки стратегій які можуть перетворити попередні загрози в будь-які вигідні можливості [180, с.42].

Наступними кроками планування є дослідження сильних та слабких сторін діяльності організації, аналіз стратегічних альтернатив розвитку, вибір стратегії, розробка планів її реалізації та оцінка стратегії відповідно до основного призначення (місії) організації [181, с.70].

Існує необхідність визначення того чи володіє місцеве самоврядування достатніми внутрішніми ресурсами, щоб скористатися зовнішніми

можливостями для виявлення своїх слабких сторін, що можуть ускладнити проблеми, пов'язані із зовнішніми загрозами. З'ясування внутрішніх проблем здійснюється шляхом обстеження. Обстеження, в свою чергу, є оцінкою функціональних зон місцевого самоврядування, призначеної для виявлення його стратегічно сильних та слабких сторін. Після проведення внутрішнього обстеження, виявлення сильних та слабких сторін та оцінювання факторів за ступенем важливості, органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть визначити ті зони, які потребують негайної уваги, ті, які можуть зачекати і перспективні, зовнішніми можливостями, яких можна скористатися [182, с.7].

На підставі визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] функцій та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, можемо виділити такі види діяльності відповідних суб'єктів у межах процесу планування заходів із профілактики адміністративних правопорушень: 1) зважування можливостей та розподіл ресурсів місцевого самоврядування; 2) адаптація до зовнішнього середовища (в межах окремої територіальної громади); 3) внутрішня координація елементів системи місцевого самоврядування; 4) організація розробки стратегії щодо профілактики адміністративних правопорушень.

Планування профілактики адміністративних правопорушень як однієї з функцій місцевого самоврядування визначає завдання окремих його підрозділів на основі загальних цілей усієї системи та забезпечує вироблення єдиних цілей та завдань, визначає суб'єктів, порядок і терміни виконання комплексу або окремих заходів у названій сфері. При цьому, комплексність буде однією з найважливіших ознак ефективного планування, суть якої полягає у взаємозв'язку всіх планів, які складаються та реалізуються в системі органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення на відповідній території. Комплексність дає змогу розподілити суб'єктів профілактики правопорушень за критерієм щодо спеціалізації по виконанню конкретних завдань, функцій та, зрештою – запланованих профілактичних



заходів, визначити майбутні першочергові та поточні цілі профілактики адміністративних правопорушень.

У науці адміністративного права існують спеціальні вимоги до планування: використання типових планів; поєднання поточного та перспективного планування; комплексний характер планування; напруженість; стабільність; гнучкість планів тощо [139, с.80].

Окрім названих, доцільно згадати конкретність (завдання і заходи щодо їх досягнення формулюються чітко і ясно, вказуються конкретні виконавці та строки виконання, не допускається дублювання в плані функціональних обов'язків галузевих служб, підрозділів або окремих працівників органів місцевого самоврядування); стабільність (пов'язана з актуальністю. Якщо розробці плану передував глибокий аналіз оперативної обстановки, то в ході його виконання не виникне потреба у внесенні суттєвих змін);

А щодо плану як різновиду рішення органу місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень можемо застосувати такі основоположні вимоги, як: наукова обґрунтованість, законність, актуальність, реальність, несуперечливість, своєчасність, інформативність, послідовність та ін.

Стосовно планування і планів ці вимоги набувають значення головних. Планування повинно мати системний і скоординований характер. Координація планової діяльності окремих функціональних підрозділів (виконавчого комітету, окремого департаменту, управління, відділу, комісії, сектора тощо) виражається у тому, що діяльність жодного підрозділу чи посадовця органу місцевого самоврядування не можна планувати ефективно без урахування планів інших підрозділів чи посадових осіб як самої системи конкретної ланки місцевого управління так і інших систем чи окремих суб'єктів профілактики правопорушень; всілякі зміни у планах одного з підрозділів чи посадових осіб відповідно повинні бути відображені у планах інших.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування планування характеризується формуванням глибоких і стійких зв'язків та передбачає, що в процесі співіснування кожна з підсистем планування у місцевому самоврядуванні повинна базуватися на загальній стратегії територіальної громади та її представника – місцевої ради.

Дотримання вказаних вимог повинно сприяти оптимальній побудові організаційних структур місцевого управління у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Побудова організаційної структури повинна базуватися на виявленні складу та змісту функцій місцевого самоврядування. При цьому не слід ототожнювати функцію самоврядування з функціями підрозділу системи місцевого самоврядування, оскільки залежно від обсягу, функції самоврядування можуть виконувати кілька підрозділів, або один підрозділ може здійснювати діяльність у межах кількох функцій. Коло завдань для кожного структурного підрозділу повинно бути чітко орієнтоване на досягнення мети профілактичної діяльності.

Простота організаційної структури суб'єкта профілактики на місцевому рівні означає мінімальну кількість ланок і рівнів управління, їх максимальну наближеність до функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень. Необґрунтоване збільшення їх кількості, насамперед, гальмує процес отримання-передавання інформації по горизонталі та вертикалі, що збільшує, в свою чергу, небезпеку виникнення значних комунікаційних бар'єрів перед суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень.

Про усунення цих бар'єрів йде мова у дорученні Президента України від 19.07.2005 № 1-1/708 щодо розроблення регіональних комплексних програм профілактики злочинності на 2005 – 2010 роки та з метою подальшого зміцнення законності та правопорядку в областях. Прикладом цього є розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації від 19 жовтня 2005 р. № 875 «Про затвердження обласної Комплексної програми профілактики злочинності на 2005 – 2010 роки», яким затверджено

відповідну обласну Комплексну програму профілактики злочинності, а керівників виконавчих органів місцевого самоврядування зокрема, які зазначені у Програмі, зобов'язано двічі на рік до 5 січня та 5 липня інформувати відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації про хід та результати виконання цієї Програми [183].

Процедуру підготовки плану в органах внутрішніх справ, загалом, пропонують умовно розбивати на п'ять таких етапів: 1) розробка завдання щодо підготовки плану; 2) підготовка пропозицій в проект плану; 3) складання та узагальнення проекту плану; 4) узгодження проекту плану; 5) остаточне доопрацювання плану та його затвердження [173, с.267-268].

Для розкриття суті організаційного забезпечення планування органами місцевого самоврядування профілактики правопорушень на відповідній території, також можемо скористатися цією схемою. Перший етап процесу планування розпочинається з аналізу відповідної інформації, на підставі якої відповідальна посадова особа готує завдання та проект розпорядження щодо розроблення плану. В них зазначається таке: основні напрями діяльності та завдання суб'єкта профілактики, які слід вирішити в майбутньому. Зміст проектів цих документів погоджується з керівництвом, ним підписується та доводиться до відома всіх заступників та керівників структурних підрозділів. Другий етап полягає в підготовці пропозицій до проекту плану, узгодження та подання їх «керівному центру». На третьому етапі, найбільш трудомісткому, відповідальна посадова особа опрацьовує, оцінює та узагальнює подані пропозиції і складає проект плану профілактики. Узгодження розробленого проекту плану з керівниками усіх зацікавлених структурних підрозділів, служб, із заступниками керівника за напрямками роботи, громадськими організаціями щодо суті запланованих заходів та строків складає четвертий етап процедури планування. На п'ятому етапі відбувається остаточне доопрацювання проекту плану перед його затвердженням. При цьому здійснюється експертиза стосовно відповідності

змісту, кількості планованих заходів поставленим завданням, дотримання законності, уточнюється порядок та строки здійснення профілактичних заходів тощо. Лише після цього відбувається затвердження плану та приймається відповідне рішення органу місцевого самоврядування.

Планування повинно охоплювати і поточні, і перспективні питання діяльності органів місцевого самоврядування. Складання довгострокових перспективних планів роботи діючими нормативними актами не передбачається. Однак це не означає, що перспективне планування і прогнозування у сфері профілактики правопорушень не повинно впливати на складання поточних, а також спеціальних і індивідуальних планів роботи суб'єктів профілактики. Ці суб'єкти повинні брати до уваги майбутні зміни в економічному та соціальному житті суспільства та держави, оскільки саме вони зумовлюють виникнення причин та умов, які спричиняють позитивний або негативний вплив на стан правопорушень на відповідній території.

Система планування у сфері профілактики правопорушень в органах місцевого самоврядування повинна складатись з трьох основних видів планів: загальних, спеціальних та індивідуальних. Загальні плани, в свою чергу, поділяються на перспективні та поточні. На нашу думку, ця система дозволяє максимально широке коло завдань, які стоять перед суб'єктами профілактики правопорушень та дозволяє забезпечити ефективне функціонування органів самоврядування у цій сфері. Важливу роль у сфері профілактики відводиться перспективним планам органів місцевого самоврядування, складеним на суттєвий період, які є основою для поточних планів. До планів цієї групи належать комплексні регіональні плани (програми) профілактики правопорушень; комплексні цільові плани; плани заходів щодо виконання загальнодержавної комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю.

Найбільш розповсюдженою групою планів в органах місцевого самоврядування повинні стати поточні плани профілактики правопорушень, які розробляються в усіх ланках системи самоврядування: село-селище-

місто-район-область, в усіх їхніх представницьких та виконавчих органах, структурних підрозділах, службах та ін. Спеціальні плани теж розробляються на усіх вказаних рівнях системи і мають досить різноманітний характер. До них належать плани вирішення специфічних завдань, що потребують скоординованих дій різних служб та підрозділів, міжвідомчі плани діяльності усіх державних органів та громадських організацій, які беруть участь в боротьбі з правопорушеннями, комплексні плани, спрямовані на вирішення окремих складних проблем укріплення законності та правопорядку на відповідній території. Спеціальні плани, в свою чергу, підрозділяються на плани разового використання (цільові) та плани багаторазового використання (типові, ситуаційні). До планів разового використання (цільових) відносяться плани: заходів по виконанню нових нормативних актів; заходів по вирішенню окремих службових завдань; комплексні плани профілактики правопорушень та ін.

До планів багаторазового використання (типових, ситуаційних) належать плани заходів по вирішенню постійних або періодично повторюваних завдань; при надзвичайних подіях; при надзвичайних обставинах; в особливих умовах.

До цього виду планів належать, зокрема, плани щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки при проведенні громадсько-політичних, культурних, спортивних та інших масових заходів; комплексних операцій по профілактиці правопорушень, по боротьбі з найбільш розповсюдженими правопорушеннями; щодо попередження та припиненню групових правопорушень; щодо встановлення «можливих» правопорушників; щодо координації сумісних заходів суб'єктів профілактики правопорушень.

Опрацювавши отримані анкети з відповідями 360-и працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, 51% опитаних вважає, що особливу увагу органам та посадовим особам місцевого самоврядування під час планування та здійснення заходів з профілактики правопорушень треба

звертати на усі правопорушення, за винятком віднесених КУпАП до відання інших органів (посадових осіб), 12% – на куріння в заборонених місцях, розпивання спиртних напоїв, завідомо неправдивий виклик служб, правил додержання тиші у населених пунктах, азартні ігри, ворожіння тощо, 8% – на боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями, по 7% – посягання на установлений порядок управління і у галузі охорони праці та здоров'я населення, відповідно.

В індустріально розвинутих країнах накопичений певний досвід у кримінологічному прогнозуванні і плануванні. Лідирують у цій галузі США і Японія. Американці досягли успіху в загальнонаціональному (державному) плануванні боротьби зі злочинністю, а японці – у локальному (на місцевому рівні). Так, у 1970 р. Конгрес США прийняв закон про контроль за організованою злочинністю. Він передбачає низку законодавчих і профілактичних заходів щодо попередження злочинів, які підлягають федеральній юрисдикції. Їх перелік дуже широкий: вбивства, розбої, грабежі, хабарництво, організація азартних ігор, шахрайство. Ті підприємства, які пов'язані з економічною злочинністю, теж підлягають відповідним заходам впливу.

У 1989 р. Уряд США прийняв цільову програму «Стратегія національного контролю за наркотиками». Вона передбачає комплекс заходів з профілактики наркотизму, які здійснюються всіма правоохоронними органами (від федеральних до муніципальних). Програма базується на багаторічних наукових дослідженнях урядового Інституту з проблем наркоманії та широких статистичних даних. Приймаються і реалізуються численні профілактичні програми в окремих штатах та правоохоронних відомствах, перш за все, у ФБР. Існують міжштатні програми боротьби з викраденнями автомашин, літаків, важкої будівельної техніки, крадіжками дорогоцінних металів, посяганнями на життя і здоров'я державних службовців, які виконують обов'язки з підтримання правопорядку.

Система профілактики злочинів в Японії орієнтується на локальні програми. Міністерство юстиції навіть розробило модель програми запобігання злочинам для району. Районні програми бувають двох видів: наукові, мета яких полягає у кримінологічному діагностуванні стану злочинності в районі, і прикладні, що містять конкретні заходи попередження. Існують також муніципальні програми, в реалізації яких бере участь населення районів. Функції ранньої (дозлочинної) і післяпенітенціарної (після відбуття покарання) антирецидивної профілактики в Японії здійснюють спеціальні органи реабілітаційної допомоги. В них працюють добровільні і штатні співробітники [49, с.174-175].

Органи внутрішніх справ колишнього СРСР почали використовувати типові плани роботи в 70-ті роки, а для уніфікації цього виду планування у 1980 році Міністерство внутрішніх справ УРСР почало розробляти збірник типових планів, в якому містилося близько півсотні типових планів.

У структурі процесу планування кримінологічного запобігання злочинності виокремлюють наступні етапи: 1) організаційно-підготовчий, який передбачає визначення персонального складу розробників плану, виділення відповідальних за окремі напрями планування, розділи і підрозділи, складання плана-графіка роботи; 2) інформаційно-аналітичний, який включає: вивчення цілей та установок, що містяться у рішеннях органів влади; загальнодержавної політики в галузі боротьби зі злочинністю і директивних вказівок МВС України; дослідження ступеня впливу економічних, соціальних, демографічних, політичних, правових та інших факторів на рівень, динаміку і структуру правопорушень; складання програми з вивчення стану злочинності та інших правопорушень, фонових явищ, їхніх причин та умов, узагальнення передового досвіду профілактичної діяльності, вивчення теоретичних та емпіричних досліджень у галузі злочинності, збирання відповідної інформації, її статистичне оброблення, формулювання висновків; 3) прогностичний, на якому формуються уявлення про ймовірну картину майбутнього стану правопорушень і тих умов, в яких

здійснюватиметься запобігання їм. Прогностичний етап дає змогу обрати цілі планування, найбільш перспективні та реалістичні напрями у розвитку системи профілактики злочинності та її окремих частин; встановити проблеми, яким надається перевага, послідовність вирішення завдань; створити модель майбутньої системи діяльності із запобігання правопорушенням, окреслюючи коло тих умов, які потрібні для реалізації моделі; 4) розроблення плану, а саме: визначення оптимальних напрямів боротьби зі злочинністю та профілактичної діяльності, структури плану, переліку завдань і конкретних профілактичних заходів, відповідальних виконавців; оцінювання сил, засобів та можливостей органу внутрішніх справ у досягненні поставлених цілей, визначення строків виконання; узгодження та обговорення із заінтересованими службами органів внутрішніх справ, іншими державними органами та громадськими організаціями проекту плану боротьби зі злочинністю, доопрацювання плану та його затвердження; 5) виконання плану – доведення планових цілей діяльності на певний термін (квартал, півріччя, рік і більше) та завдань до виконавців; визначення органів, відповідальних за виконання та контроль за правильністю виконання на кожному рівні управління, коректування планових рішень [160, с.15].

В Україні на сьогодні цю проблему намагаються вирішити, але вона поки що не входить до пріоритетних завдань. Тому, з урахуванням теперішнього стану системи суб'єктів профілактики правопорушень, в Україні оптимальне типове планування дало б змогу полегшити вирішення цілого ряду важливих питань боротьби зі злочинністю та правопорушеннями не лише на відповідних територіях, а й у межах усієї держави.

Типові плани (програми) профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування мали б включати загальні мету і завдання, котрі необхідно вирішити, послідовність і способи їх вирішення, напрями зосередження основних зусиль, групування сил та засобів, які беруть участь в операції, і можливі її зміни у ході операції, а



також систему управління всіма силами та засобами. Основні розділи типового плану повинні передбачати такі розділи: а) систему суб'єктів профілактики; б) розрахунок ресурсів, засобів, способів і методів для виконання завдань в процесі профілактики правопорушень; в) порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики; г) організацію керівництва та координації підрозділами профілактики, забезпечення їх взаємодії, безперервної інформації та стійкого зв'язку; д) дії персонального складу органів місцевого самоврядування; є) склад та функції «керівного центру» профілактики.

Подальшим видом планів є індивідуальні плани. Цей вид планування є також дуже важливим для системи, однак відсутність належного регламентування знижує його ефективність. Розробка поточних та більшості спеціальних планів представляє організаційно-тактичний рівень планування, на якому вирішуються завдання реалізації загальної стратегії органів внутрішніх справ, визначеної перспективними планами.

Розробка деяких спеціальних планів щодо вирішення завдань з профілактики правопорушень, здійснення відповідних заходів та дій, а також індивідуальних (особистих) планів роботи охоплюється організаційно-оперативним рівнем планування, що служить цілям конкретизації загальних завдань і функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень на відповідній території.

Зміст, структура і форма планів є досить різноманітною через різноманітні обставини: цілей, які переслідує план, специфіки завдань, що підлягають вирішенню, різних умов функціонування, різного рівня підготовки суб'єктів планування і т.ін., однак в ряду цих обставин навряд чи не найважливішою є відсутність нормативного регулювання цієї функції.

Планування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що здійснюється органами місцевого самоврядування пропонуємо умовно поділити залежно від часового періоду на: 1) довгострокове планування, яке може охопити довготривалий період часу – понад строк повноважень

відповідної ради – від 5 років і більше; 2) середньострокове планування – конкретизує орієнтири, визначені довгостроковим планом. Буває розраховано на більш короткий період – від 1 до 5 років; 3) короткострокове планування – це розробка планів до 1 року (оперативні річні плани). Вони мають у своєму складі конкретні способи та методи використання ресурсів місцевого самоврядування, необхідних для досягнення цілей, визначених у більш тривалих планах. Зміст короткострокових планів деталізується по кварталах та місяцях.

У структурі, практично, будь-якого плану (програми) органу місцевого самоврядування стосовно профілактики адміністративних правопорушень, можна виділити три головних частини: загальну, спеціальну та додатки.

Самі ж плани дій на місцях у сфері профілактики адміністративних правопорушень коротко можна охарактеризувати, як «захисні» або як «наступальні» плани. Останні, зазвичай, можуть бути притаманні територіальним громадам, незалежно чи це село, селище або місто, із значним соціально-економічним потенціалом. А дрібні та середні громади можуть розробляти і приймати плани захисного характеру. План профілактики адмінправопорушень органу самоорганізації населення складається у вигляді плану-переліку першочергових дій.

Варіантом захисного плану може бути ліквідаційний план, тобто це план, що містить у собі певні рекомендації та методики, які допоможуть органу самоорганізації позбутися непотрібних елементів, умов чи причин, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень та гальмують покращення загального стану законності та правопорядку в межах кварталу, вулиці, будинку чи іншої форми самоорганізації населення. Крім того в системі місцевого самоврядування можна складати також допоміжні плани. З урахуванням сказаного, планування профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території можна здійснювати, використовуючи такі три головні його системи: 1) прогнозування рівня результативності діяльності територіальної громади та утворених на її

території органів місцевого самоврядування; 2) поточне планування рівня результативності діяльності суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території; 3) оперативне планування рівня результативності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та його використання.

## **2.5. Організаційні функції в діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення профілактики адміністративних правопорушень**

Відповідно до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [1, с.33], яку було ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 року [30], основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [1, с.34]. Однак у міру виникнення якісно нових суспільних відносин, зміни та припинення існуючих, як правило, з'являється необхідність у їх юридичній регламентації, у тому числі шляхом зміни правового статусу – уточнення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування. Статус на думку Н.Богданової, – це теоретична конструкція, яка з'єднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення про реальну практику реалізації правових настанов [75, с.4-5].

Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом [1, с. 34].

Пункт 5 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування навіть передбачає можливість передачі місцевим органам самоврядування повноважень центральних або регіональних структур [35 с.67-68].

Стаття 140 Конституції України надає права територіальній громаді самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в її межах та інших законів України шляхом прийняття рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Це означає, що «...з одного боку, що вся діяльність місцевого самоврядування здійснюється на основі та відповідно до законів, які діють на території нашої держави, а з другого – що всі державні органи, їх посадові особи, підприємства, установи, організації, громадяни та їх об'єднання зобов'язані додержувати прав місцевого самоврядування [2]. Для цього держава наділяє органи останнього відповідними повноваженнями, в

тому числі повноваженнями органів державної виконавчої влади, передає в муніципальну власність матеріальні, фінансові та інші ресурси тощо» [184, с.26].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо виділяє повноваження місцевих рад, їх виконавчих органів, посадових осіб, проводячи їх розмежування на «власні» та «делеговані» [8]. Стаття 1 цього Закону не тільки констатує наявність в органів місцевого самоврядування делегованих повноважень, але й дає визначення останніх, як повноважень органів місцевої виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [8]. Заразом на сьогодні у законодавстві України відсутнє визначення поняття «власних» повноважень органів місцевого самоврядування. «Власні» повноваження територіальної громади є теоретичною основою, з якої виводиться конструкція громади як публічно-правної особи, відмінної від держави. Отже, власні повноваження – коло таких визнаних державою прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, котрі забезпечують самостійне вирішення населенням окреслених законом питань місцевого значення.

Досить часто повноваження органів місцевого самоврядування передбачені та закріплені в численних галузевих законах, які більш конкретно «визначають повноваження органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах управлінської діяльності» [125, с.238-239].

У загальному вигляді завдання, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в Україні у сфері організації заходів щодо профілактики адміністративних правопорушень закріплені Конституцією України (стаття 143) [2], а їх деталізація міститься в законах України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про столицю України – місто-герой Київ» [185], «Про органи самоорганізації населення» [138], Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [186, с.186-190], а

також – у галузевих законах України: «Про основи містобудування» [187], «Про транспорт» [188], «Про телекомунікації» [189], «Про охорону праці» [190], «Про фізичну культуру і спорт» [191], «Про освіту» [192], «Про пожежну безпеку» [193], «Про правовий режим надзвичайного стану» [194], «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [195], «Про природно-заповідний фонд України» [196], у Кодексі України про адміністративні правопорушення [9], кодексах: Земельному [197], Лісовому [198], Водному [199] та в інших правових актах.

Аналіз наведеної системи нормативно-правових актів у сукупності дозволяє виділити низку функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. До них слід віднести: 1) виконавчу (правозастосовчу), тобто функцію виконання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів; 2) «правозахисну», тобто дотримання (реалізація) і захист прав і свобод людини і громадянина; 3) соціально-економічну, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного та адміністративно-політичного управління на території відповідних територіальних громад та ін; 4) функцію забезпечення законності та дотримання конституційного порядку в межах відповідної території; 5) регулюючу, в рамках якої здійснюється множина функцій місцевого управління у сфері профілактики правопорушень, зокрема: керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування та ін; 6) нормотворчу, відповідно до якої органи місцевого самоврядування здійснюють в установлених законом межах діяльність стосовно прийняття актів нормативного характеру; 7) охоронну (юрисдикційна), суть якої зводиться до застосування стосовно фізичних і юридичних осіб заходів державного (адміністративного) примусу в разі порушення ними норм законодавства.

Законодавство країн сучасного світу звичайно розподіляє повноваження органів місцевого самоврядування на обов'язкові (що виконуються в обов'язковому порядку – водопостачання, транспорт,

суспільна безпека, охорона здоров'я і т.п.), факультативні або добровільні, які реалізуються органами місцевого самоврядування на власний розсуд (утримання громадських парків, бібліотек і т.п.), і делеговані – передані і доручені як правило центральними органами виконавчої влади для виконання державних завдань [76, с.286].

В Україні місцеві ради здійснюють свої повноваження, що поділяються на повноваження загальної компетенції і виключної компетенції (статті 25 і 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Заразом має місце неоднорідність цих повноважень серед існуючих органів місцевого самоврядування. Вона впливає на їх правосуб'єктність та різний за змістом обсяг функцій, які вони здійснюють. У територіальних громад вона одна, а у представницьких органів базового рівня і їх виконавчих комітетів – інша, а в рад регіонального рівня – ще інакша. Вважаємо, що провідними у системі місцевого самоврядування є представницькі органи – ради, які обираються на основі рівного, прямого і загального виборчого права таємним голосуванням і виражають волю своїх виборців – членів територіальної громади. Ці ради затверджують місцеві програми профілактики правопорушень, соціально-економічного розвитку, визначають основні напрямки реалізації заходів з профілактики правопорушень, здійснюють стратегічну функцію в цій сфері.

Отже, адміністративно-правова форма функції профілактики адміністративних правопорушень уособлена саме в компетенції органів місцевого самоврядування. Саме тому, організаційні функції органів місцевого самоврядування у названій сфері слід розглядати сукупно з їх компетенцією [56, с.259-260].

Питання щодо співвідношення функцій і компетенції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно розглядати з двох позицій: а) функції входять як складові елементи до компетенції та визначають, що саме робить орган, виступаючи внаслідок цього правовим явищем; б) елементами компетенції органу самоврядування

виступають не самі функції як такі, а ті, що покладені на цей орган. Разом із тим, це свідчить, що функції не є однопорядковими з повноваженнями елементів компетенції органу, а виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх.

Отже, за своєю природою компетенція органів місцевого самоврядування— це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто публічно-владних повноважень. Якраз останні вказують на те, які права та обов'язки має місцевий орган влади для вирішення окреслених компетенцією цілей і завдань у сфері профілактики правопорушень. У нормативно-правових актах, що закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, поряд з термінами «право» і «обов'язок», використовуються терміни «завдання», «функції», «зобов'язання», «відповідальність» [8].

Нормативно-правове відображення покладених на органи місцевого самоврядування функцій у сфері організації профілактики спеціальними (галузевими) нормативно-правовими актами шляхом закріплення завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень та інших ресурсів є їх компетенцією.

Нормативне тлумачення поняття «функції» має місце у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] де воно застосовується поруч із поняттям «повноваження». Так, «... виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами (стаття 1); Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (частина 1 статті 6); Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що



представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами (частина 1 статті 10)» [8].

Отже, функції не є тотожним поняттям стосовно повноважень, як елементів компетенції органу місцевого самоврядування, хоча й виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. Підкреслимо, що під час здійснення заходів з профілактики адміністративних правопорушень, органи місцевого самоврядування поряд з органами виконавчої влади беруть участь і у здійсненні на місцевому рівні єдиної системи функцій держави.

Функції місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень та їхні повноваження можна умовно розмежувати на самоврядні (власні) функції, а також на повноваження суб'єктів системи місцевого самоврядування з функціями і повноваженнями органів державної влади (делеговані). Основні ж напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, в яких закріплено повноваження за певними сферами муніципальної діяльності.

Водночас, однією з загальновизнаних основних функцій місцевого самоврядування, з точки зору сучасної теорії місцевого самоврядування, є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ [200, с.22].

Під функціями місцевого самоврядування в цілому, треба розуміти основні напрямки діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування по вирішенню завдань місцевого самоврядування. Отже, функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень визначаються відповідно до таких їх завдань: зміцнення засад конституційного ладу; забезпечення реалізації конституційних прав

людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення, розвиток місцевої демократії.

Важливе місце в діяльності органів місцевого самоврядування займає функція забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, а організація та виконання заходів з профілактики на відповідній території є однією з форм її реалізації.

Для більш повного розкриття теми в контексті дослідження слід з'ясувати змістовну суть поняття «функція», розкрити її види в здійсненні профілактики адміністративних правопорушень на місцях.

Теорія і практика діяльності органів самоврядування ще не володіє єдиним розумінням цієї важливої управлінської категорії. Відсутні узгоджені єдині об'єктивні критерії класифікації функцій, а їх розмежування у сфері державного управління має умовний характер, оскільки в дійсності, на практиці вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт управління [55, с.120]. Термін «функція» (походить від лат. *functio* – виконання, звершення) – обов'язок, коло діяльності, призначення [201, с. 667]. Цей термін застосовують також для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, і призначення. Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. Функції управління – це відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт [55, с.115].

У теорії держави і права традиційно визначають функції держави як «...напрями діяльності держави, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства» [202, с.28], «...діяльність держави відносно тих завдань, які стоять перед нею на різних

етапах розвитку» [203, с.109], «...основні напрямки діяльності держави, які мають забезпечити здійснення завдань, що стоять перед нею» [71, с.846].

В управлінні під функцією розуміють основні базові види діяльності суб'єкта, які є основою для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Найбільш доцільно, на нашу думку, вважати функціями органу самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових засобів органу, які забезпечують об'єкт політичною, плановою, економічною, методологічною орієнтацією; матеріальними, технічними, трудовими ресурсами, які необхідні для вирішення поставлених перед об'єктом завдань, в сукупності своїй організують досягнення мети яка стоїть перед системою суб'єктів профілактики правопорушень.

Багатозначність терміну «функція», який інколи може вживатися для характеристики належного в діяльності будь-якого соціального явища (його ролі, призначення, цілей, завдань, властивостей), а в інших же – для визначення сущого, тобто самої реальної діяльності (її напрямів, видів, форм, методів здійснення тощо), значною мірою перешкоджає дослідити організаційно-правову природу функцій в діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території. Це зумовлено, на думку В.Борденюка, зокрема й тим, що суспільна практика не винаходить якихось особливих видів діяльності, притаманних лише органам місцевого самоврядування, які «... здійснюють управління в одних і тих самих сферах суспільного життя, що й органи державної влади» [204, с.17].

Функції характеризуються як: 1) основні напрями і види виконавчо-розпорядчої діяльності; 2) делегована та підконтрольно-реординаційна діяльність; 3) сфера реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення; 4) відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду. Вони виступають у якості основних напрямів і видів виконавчо-розпорядчої діяльності; делегованої та підконтрольно-координаційної діяльності; сфери

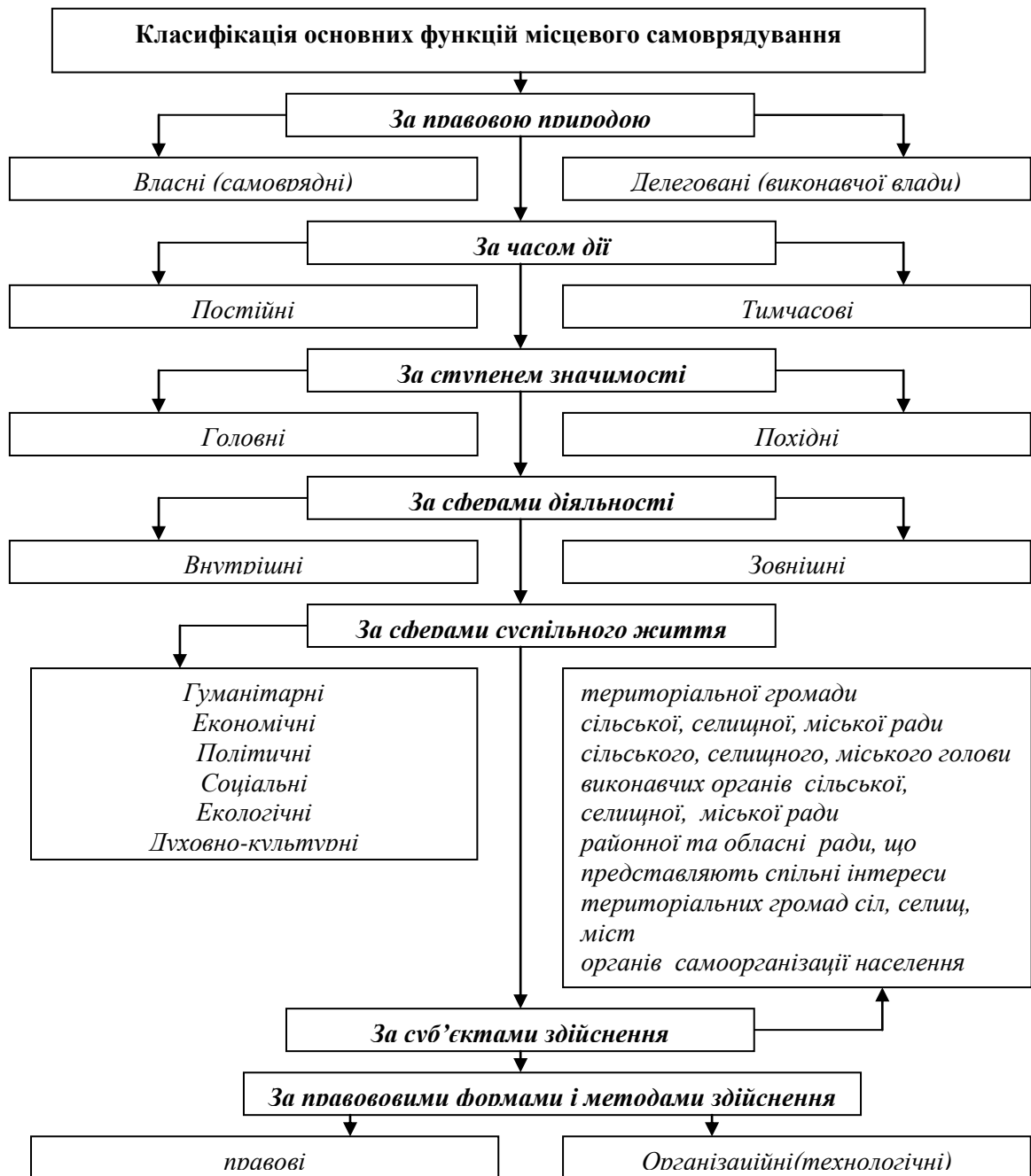
реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення; відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду.

Як бачимо, поняття «функції» є багатозначним. Можемо розрізнити функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців тощо. Це зумовлює необхідність певної систематизації (класифікації) управлінських функцій в системі профілактики адміністративних правопорушень. Класифікувати – означає розподілити предмети або відносини на основі загальної ознаки. Класифікація повинна бути вичерпною, без дублювання предметів, що підлягають класифікації [205, с.202].

Автори підручника «Адміністративне право України» (під редакцією В.Б. Авер'янова), розширюють зміст цієї класифікації функцій, поділяючи їх на: а) загальні (або основні) функції; б) спеціальні (або спеціалізовані) функції, які відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта; в) допоміжні (або обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [56, с.259].

У загальному вигляді основні функції місцевого самоврядування викладено у запропонованій нами таблиці (Таблиця 2.5.):

Таблиця № 2.5.



А.Е.Жалінський та М.В.Костицький розглядали профілактику злочинності як управлінський процес, а певні зв'язки суб'єктів управлінської системи – як правову форму, що забезпечує необхідне просування профілактичного процесу, стадії якого об'єднані єдиною технологічною основою, правовий засіб, що зобов'язує проводити певні види профілактичної роботи [156, с.113].

Перелік функцій і змісту профілактичної діяльності відображають специфіку об'єкта профілактики і цілей конкретної системи. Стадії ж профілактичного впливу – аналіз інформації, планування роботи апарату, прийняття рішень, контроль за їх виконанням притаманні кожному органу, кожній функції і є обов'язковими етапами здійснення профілактичних заходів. Функції тісно пов'язані з усіма важливими елементами організації системи і процесу профілактики правопорушень. Встановити цю залежність, дослідити її особливості та зробити корисні для удосконалення процесу управління висновки, допомагає також і системний аналіз діяльності органу та посадової особи місцевого самоврядування відносно до його функцій у цій сфері.

В основі характеристики організаційних функцій в діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню профілактики адміністративних правопорушень повинні лежати такі аспекти: динамічний – напрям діяльності, через який реалізуються соціальне призначення місцевого самоврядування та статичний – яким є соціальне призначення системи місцевого самоврядування стосовно позитивного впливу на суспільні процеси в межах відповідної території.

Під функціями органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень можна розуміти відносно самостійні та однорідні елементи їх діяльності, що характеризуються цільовою спрямованістю. Спрямованість функцій за цілями є істотною ознакою щодо визначення автономності тієї чи іншої функції, а для виокремлення функцій, вирішальне значення буде мати лише конкретна група цілей та завдань, які стоять перед цими органами в означеній сфері. Завдання та цілі органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можна, хоча й досить умовно, згрупувати у певні види: 1) вирішення яких спрямовані на реалізацію загальнозначущих або публічних потреб відповідної соціально-політичної системи. Вони «породжують» ті функції, що становлять основний зміст процесу здійснення місцевого самоврядування; 2) вирішення яких

призводить до утворення та розвитку стабільної системи місцевої публічної влади. Саме вирішення цих «загальних» завдань і передбачає утворення раціональних організаційних структур та можливостей їх удосконалення, оцінювання праці посадовців та їх мотивації, контроль і нагляд за діяльністю системи тощо. Для них характерними є універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів профілактики правопорушень; 3) вирішення яких спрямовані на виконання внутрішньої технології здійснення функцій і повноважень. Ці «допоміжні» завдання відображають спрямування зусиль та процесуальних форм діяльності адміністративного апарату на забезпечення життєво важливих потреб суб'єктів та об'єктів профілактики.

Важливого значення при цьому набувають такі поняття як мета організаційних функцій (бажаний та отриманий результат); зміст (конкретна діяльність органів місцевого самоврядування разом з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень щодо реалізації окреслених функцій); форми здійснення (види діяльності в межах повноважень, наданих законом); методи здійснення функцій (засоби реалізації).

Відповідно до своєї компетенції, орган місцевого самоврядування, хоча й виконує притаманні йому функції, однак, незважаючи на принципове наділення його якоюсь однією функцією, як правило, додає до неї, в інтересах своєї політичної влади або з інших мотивів, – інші, що певною мірою поєднує їх усіх в конкретній сфері (наприклад, при плануванні та здійсненні заходів з профілактики адміністративних правопорушень).

Однак змішувати чи ототожнювати функції органів місцевого самоврядування з їх завданнями, які виходять з мети самоврядування (вирішення питань місцевого значення) не слід, оскільки завдання власне визначають функції та впливають на структуру цих органів.

Функції та повноваження місцевого самоврядування можуть реалізовуватися й безпосередньо населенням територіальної громади, яка виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке

питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування. Однак саме на органи та посадових осіб місцевого самоврядування покладено завдання щодо реалізації публічних владних повноважень. Крім того, кожен структурний елемент органу місцевого самоврядування, як відносно відокремлена частина системи виконує в межах наданих повноважень лише певну частину роботи з реалізації існуючої системи функцій місцевого самоврядування.

О.В.Батанов трактує поняття функції територіальних громад як основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування у межах Конституції та законів України [206, с.24].

О.Ф.Фрицький функції місцевих рад визначає як основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, що втілюються в конкретні напрями і види діяльності рад для здійснення завдань, визначених Конституцією України, законом про місцеве самоврядування, іншими законами і нормативними актами [207, с.172].

У державному будівництві та місцевому самоврядуванні розрізняють два основні види функції органів виконавчої влади: а) виконавчу; б) розпорядчу. Виконавча функція характеризується тим, що ці органи безпосередньо виконують нормативні приписи та інші акти законодавчої влади. Розпорядча характеризується тим, що для виконання актів законодавчої влади виконавчі органи від свого імені видають управлінські акти і дають відповідні розпорядження [66, с.33].

Враховуючи те, що процес управління профілактикою адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування повинен мати постійний та наростаючий характер, то організаційні функції у цій сфері повинні включати «... з'ясування і конкретизацію управлінського рішення, підбір, розстановку, навчання і інструктаж виконавців,



забезпечення їхньої діяльності та взаємодії, контроль і облік, корегування управлінського рішення в процесі виконання і прийняття нових рішень з метою виконання запланованих чи прийнятих попередніх» [72, с.138].

Із наведеного вбачається, що зміст, напрям діяльності, виражені у функціях органу місцевого самоврядування, свідчать, що саме ця частина процесу є визначальною для усіх решти його стадій. Формулювання мети, її конкретизація для системи в цілому і кожного елемента системи – найперша умова ефективності кінцевого результату. Помилка у визначенні функцій коштує дорого. Функції – це та категорія, котра дозволяє виробити критерій співставлення мети і результатів, отриманих при її реалізації. Системний аналіз змісту профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування має ряд етапів: розгляд складових елементів функції; оцінка змісту і структури функції як первісного цілого і якісного самостійного в процесі; інтеграція окремих функцій в групи; рух, розвиток окремих функцій чи їх групок по всій системі управління профілактикою правопорушень. Методика системно-функціонального аналізу відображає по-суті ці етапи аналізу і синтезу. Ця методика дозволяє зробити практичні висновки, пов'язані із вдосконаленням процесу управління, на основі найбільш ефективного використання правових і організаційних засобів. А вивчення структури організаційних функцій профілактичної діяльності місцевого самоврядування дає можливість більш глибоко зрозуміти змістову та фізичну побудову системи профілактики та уявити етапи реалізації кожної функції чи під функції, як цільової дії. Структурно-логічне дослідження функцій управління показує, що вони мають меншою мірою чотири параметри: предмет впливу; організаційно-правову характеристику дії; напрям дії; ступінь самостійності для даної ланки управління – рівень підпорядкованості органу в системі самоврядування, показник розчленованості функції за системою управління.

Для виконання передбачених плануванням заходів та досягнення бажаного стану об'єкта профілактики органам місцевого самоврядування слід виконати, зокрема, такі організаційні функції: 1) загальна організаційно-

профілактична функція; 2) функція матеріально-технічного та фінансового забезпечення, обліку і контролю; 3) політико-правового забезпечення; 4) ідейно-духового впливу та забезпечення; 5) забезпечення соціального захисту; 6) функція мети та мотивації.

Загальна організаційно-профілактична функція передбачає розподіл прав та обов'язків між виконавцями, делегування завдань і повноважень, забезпечення організованості, дисципліни, відповідальності за доручену справу, можливість створення нових структурних підрозділів з метою досягнення загальної мети профілактики правопорушень на відповідній території.

За допомогою здійснення функції матеріально-технічного та фінансового забезпечення, обліку і контролю суб'єкт профілактики визначає дійсні потреби системи та її підсистем у матеріальних ресурсах, виявляє всі наявні ресурси для задоволення потреб системи профілактики, розподіляє одержані й наявні матеріально-технічні засоби відповідно до їх належності та потреб підсистем, наглядає за раціональністю і економністю щодо використання матеріально-технічних ресурсів. У процесі здійснення цієї функції від суб'єкта профілактики вимагається також організація статистичного спостереження, збір, опрацювання й аналіз даних про виконання планів постачання матеріальних ресурсів і виконання виробничих завдань, використання вторинних ресурсів і виявлення втрат матеріалів, утворення запасів матеріальних засобів, зниження норм витрат тощо. Ця функція тісно пов'язана з політико-правовою функцією, допомогою якої суб'єкт профілактики орієнтується в політико-правовому просторі конкретного суспільства й одночасно забезпечує ефективне керування людьми в рамках організації профілактики. Основними документами, які забезпечують реалізацію політико-правової функції, є акти правового регулювання сфери, в якій діють суб'єкт та об'єкт профілактики, положення про систему в цілому та її окремі ланки: інструкції та настанови, в яких

визначено мету роботи, права та обов'язки, посадові зв'язки, критерії оцінки роботи й ступінь відповідальності тощо.

У процесі упорядкування, впливу на елементи системи суб'єкт профілактики не може не використовувати суб'єктивні фактори поведінки особи, її ставлення до видів діяльності. Цей бік визначає зміст духовно-ідеологічної функції профілактики. Одним з найважливіших факторів, які спонукають особу до дії, є її свідомість, яка виявляється у вигляді ідеальних прагнень, а стрижнем колективної та індивідуальної свідомості виступає світогляд. Формування в особи світогляду, заснованого на поєднанні загальнолюдських цінностей і якостей патріота, громадянина своєї вітчизни є сутністю духовно-ідеологічної функції управління, а її зміст – сукупність засобів, способів, форм і методів навчання та виховання, організації людей, їх активного включення в професійне та суспільне життя.

### **Висновки до 2 Розділу**

Організаційне забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування на сьогодні включає політичні, соціально-економічні, правові, звичаєві, етичні, морально-психологічні та інші сторони життєдіяльності відповідної територіальної громади.

Якщо під організацією розуміють систему взаємопов'язаних і взаємообумовлених між собою елементів, що за своїм змістом і призначенням сприяють здійсненню профілактики правопорушень і покликані впорядкувати процеси у цій сфері, то організаційне забезпечення профілактики – це багаторівнева локальна система заходів та способів, які спрямовані на усунення, послаблення чи нейтралізацію причин і умов учинення адміністративних правопорушень на відповідній території.

Органи місцевого самоврядування є безпосередніми суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень та самодостатніми учасниками правових відносин у цій сфері, володіють суб'єктивними

правами та виконують юридичні обов'язки, сприяють досягненню режиму (стану) законності на відповідній території, в суспільстві та державі загалом.

Вплив на об'єкти профілактики може здійснюватись цими органами за допомогою загальних, спеціальних та індивідуальних заходів профілактики. Маючи в своєму складі представницькі та виконавчі структури, які займаються відповідними напрямками роботи з населенням, профілактика правопорушень у системі місцевого самоврядування повинна здійснювати на таких рівнях: особистісному, сімейному, соціальному.

Суть визначення інформаційного забезпечення як елемента системи організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування полягає в тому, що це поняття відображає систему взаємопов'язаних заходів, засобів, способів, прийомів та методів (наукового, методично-практичного, соціально-політичного, технічного, соціально-економічного та організаційно-правового характеру), які регламентують процес реалізації функцій по збиранню, отриманню, передачі, переробки, зберігання та надання їй певної правової форми, а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності цих органів у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю на відповідній території. Організаційний аспект інформаційного забезпечення органами місцевого самоврядування управління профілактичною діяльністю є по-суті, поєднанням роботи по визначенню змісту, обсягів, якості інформації, необхідної для здійснення управління у вказаній сфері з заходами стосовно оптимальної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, способів, методик і засобів.

Прогнозування у сфері профілактики адміністративних правопорушень за своєю сутністю є основою для розробки та проведення організаційних, забезпечувальних заходів суб'єктами профілактики. Завдяки прогнозуванню суб'єкти профілактики можуть вірно оцінювати рівень, структуру, динаміку та інші показники адміністративної деліктності, з урахуванням яких будуть

більш якісними результати їхньої діяльності. Прогнозування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це передбачення вірогідних змін, тенденцій і закономірностей деліктності в майбутньому та проведення на цій основі ефективних заходів по блокуванню, локалізації і нейтралізації цього негативного явища.

Планування як одна з основних функцій місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це вид діяльності по формуванню засобів впливу, що забезпечують єдиний напрямок зусиль усіх суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень на досягнення загальних стратегічних цілей. Як управлінський процес планування включає розробку і реалізацію засобів впливу: концепції, плану, прогнозу, програми кожен з яких має свою специфіку та умови використання на місцевому рівні. Планування у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування передбачає розробку рішень цих суб'єктів профілактики щодо правомірної поведінки учасників профілактичного процесу, дійсного стану справ, бажаних результатів, шляхів, способів, засобів та методів їх досягнення. Планування – є первісною з-поміж решти функцій профілактики правопорушень, оскільки прийняті органами місцевого самоврядування у процесі її реалізації рішення визначають подальший характер здійснення всіх інших функцій у цій сфері.

План повинен охоплювати весь процес кількісних та якісних змін суб'єкта та об'єкта профілактики, їхніх взаємовідносин і відносин із середовищем. Планування полягає у визначенні напрямків і цілей розвитку тих чи інших процесів (економічних, соціальних, культурних тощо), а відтак – і в розробці програми, за якою будуть вирішуватись тактичні та стратегічні завдання системи у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Планування, особливо у сфері профілактики адміністративних правопорушень, виступає однією з головних функцій місцевого самоврядування, за допомогою якої спрямовуються зусилля усіх членів

територіальної громади на досягнення загальних цілей профілактики на відповідній території.

Функції виконавчих органів місцевого самоврядування – це обумовлені метою (питаннями місцевого значення, які відображають волю та інтереси територіальної громади) та повноваженнями місцевого представницького органу основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Функції діяльності органів місцевого самоврядування, традиційно, можна поділити на: а) загальні (або основні) функції; б) спеціальні (або спеціалізовані) функції, які відображають специфіку або конкретного суб'єкта профілактики або ж – керованого об'єкта; в) допоміжні (або обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій. Функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень поділятимуться на види, які відповідають їх цілям (завданням) щодо забезпечення об'єктів впливу: а) цільовизначальні функції, щодо забезпечення відповідною інформацією, – прогнозування, планування тощо; б) ресурсозабезпечувальні функції щодо забезпечення ресурсами та матеріалами, – фінансування, матеріально-технічного забезпечення; в) організаційно-регулюючі функції, стимулювання, заохочення, кадрове забезпечення – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо; г) трансформаційні функції, забезпечення цих об'єктів сформованими з можливістю подальшого вдосконалення заходів, способів і методів впливу — стратегічне організаційне планування, розвиток тощо.

Найбільш об'єктивною ознакою класифікації функцій виступає саме цільова спрямованість останніх та характер завдань органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Через те можна сказати, що організаційні функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень – це законодавчо

врегульований владний вплив цих органів (виконавчо-розпорядча діяльність) щодо виконання (здійснення) завдань місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством і відображає волю та інтереси відповідної територіальної громади.

Основні результати цього розділу опубліковані у таких працях дисертанта: «Сутність організаційних функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень» [208, С. 177-186], «Вплив адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України на профілактику адміністративних правопорушень» [209, С. 189-195].

### РОЗДІЛ 3

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Ці системи місцевої влади відрізняються одна від одної своєю юридичною природою, насамперед – функціями та повноваженнями. Заодно, нормативно-правове регулювання відносин на місцевому та регіональному рівнях все більше наближаються до системної моделі місцевого управління, в якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають єдину систему, при цьому наголос ставиться не на розмежуванні функцій і повноважень елементів системи, а на їх узгодженій діяльності. Розмежування предметів відання розглядається в контексті процесу взаємодії, як один із принципів її ефективності.

Проголошений Конституцією України та Концепцією адміністративної реформи принцип взаємодії за допомогою встановлення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень та законодавчого розмежування сфер їх компетенції вимагає розроблення та впровадження дієвих механізмів реалізації, у першу чергу, організаційно-правових та матеріально-фінансових.

Однак політико-правові реалії формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави з дієвою системою профілактики правопорушень характеризуються певним дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що обумовлює необхідність пошуку таких механізмів



взаємодії між зазначеними структурами, які б ґрунтувалися на відносинах не підлеглості, а партнерства.

Взаємодія місцевого самоврядування і державної влади як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, в силу конституційних положень (ст.5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх «соціально-політичну єдність» [210, с.46]. По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес. Вирішити ж однозначно, якими саме питаннями повинні займатися місцеві влади, про що зазначається в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування, взагалі неможливо, оскільки в дійсності більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне звучання, і обмеження компетенції місцевих органів лише суґубо локальними, вторинними питаннями значило би відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню [211, с. 33].

Це суттєво ускладнює розмежування компетенції місцевого самоврядування та державної влади.

По-третє, хоча система місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, на наш погляд, її не можна розглядати «автономно» від системи виконавчої влади. Адже і виконавча влада, і місцеве самоврядування покликані виконувати інтегративну роль соціальної системи, що має за мету підтримання її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації лідерства [212, с.10].

Отож, від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність держави. Уже зазначене дозволяє розглядати роль місцевого самоврядування в системі суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень не як «підпорядкованого» або «суперника» державній владі, а як соратника в реалізації публічно-правових інтересів територіальної громади, що одночасно забезпечує децентралізацію в управлінні усім суспільством, підвищує ефективність та поширює демократичні засади самоврядування. Правова наука приділяє певну увагу питанням підстав, форм та методів впливу системи державної влади на місцеве самоврядування [213, с. 87-90].

Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики правопорушень і з громадськістю виступає основою демократизації українського суспільства, побудови правової держави та забезпечення законності. Спільна діяльність усіх суб'єктів системи профілактики правопорушень формує у суспільній свідомості необхідність поваги загальнодержавних інтересів, шанобливого ставлення до принципів законності, гуманності, гідно нести громадські обов'язки.

Забезпечення взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є одним із основних завдань передбачених пунктом 6 ст.119 Конституції України, статтею 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [214] та статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [8].

Указом Президента України від 25 квітня 2005 року створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, а одним із її основних завдань, власне, і є розроблення та внесення пропозицій щодо вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, об'єднаннями та співтовариством організацій громадянського суспільства [215]. Крім цього, нормативно-правова база взаємодії суб'єктів у сфері профілактики правопорушень,

включає передусім: Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [216] та постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [217].

Проте визначення і законодавче закріплення основних завдань і принципів взаємодії не завершено. Так, тривалий час у Міністерстві юстиції України розробляються законопроекти: «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування», «Про волонтерство», проект «Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством» і у свій час вже проводилось широке попереднє громадське обговорення цих законопроектів.

Як одна з основних філософських категорій взаємодія відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого і тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку [119, с. 74-76]. Наука філософія визначає позитивну взаємодію через поняття співробітництва, хоча в науковій літературі ще немає поняття, яке б найбільш адекватно відобразило взаємодію, яка протилежна взаємозв'язку типу «боротьба» [218, с. 121].

Для того, щоб визначити суть об'єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії. Будь-який об'єкт може бути пізнаний лише в системі відносин і взаємодій з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії, і водночас воно ж є результатом взаємодії між суб'єктом та об'єктом.

«Будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії з середовищем» [193, с.112], а взаємодію якраз і визначають через взаємозв'язок [5, с. 85]. Взаємодія

визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи [219, с. 216].

О.М. Васильєва вказує, що взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів, а на організаційному етапі взаємодії здійснюється: нормативно-правове забезпечення взаємодії; реалізація нормативно-правового забезпечення – як приклад, створення координаційних центрів; безпосереднє планування заходів по взаємодії [220, с. 99, с. 102].

Організація взаємодії суб'єктів системи профілактики виступає її складовою частиною, вважає Є.В.Додін [122, с.260], а сама категорія «взаємодія» є суттєвим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ.

Існування нормативно-правової бази, деякі з авторів називають окремою ознакою взаємодії, при цьому, заперечуючи очевидність та внутрішню притаманність такої ознаки будь-якому державно-управлінському процесу: «хоча усі форми управлінської діяльності, засновані на юридичних нормах, мають у більшій чи меншій мірі правовий характер, але значення та юридичні наслідки кожної із цих форм, враховуючи притаманну їм специфіку, у багатьох аспектах відрізняються» [221, с. 8].

Однак, більшість науковців розглядають її наявність як необхідну умову ефективності певного управлінського процесу і як один із видів забезпечення такої діяльності [17, с. 247; 82, с. 472; 222, с. 13; 223, с. 84].

Враховуючи те, що через недосконалість нормативно-правової бази, суб'єкти системи профілактики адміністративних правопорушень, маючи різну юридичну природу (статус) при виконанні своїх завдань доволі часто взаємодіють, здійснюють узгоджені заходи для досягнення спільної мети без належної правової їх регламентації, вважаємо, що перший погляд обмежує, певною мірою, зміст поняття взаємодії. Хоча, незаперечним є факт, що наявність нормативно-правової бази сприятиме підвищенню взаємної дієвості суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Взаємодія, однак, полягає не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях (боротьба зі злочинністю – це процес керованої взаємодії системи кримінальної юстиції зі злочинністю), узгоджених між суб'єктами заходів за ціллю, місцем, часом, методами реалізації [224, с. 10].

У науковій літературі виділяють такі ознаки взаємодії: взаємодія – це діяльність; наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; стан, який займають суб'єкти в ієрархії системи; зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; сумісна діяльність [173, с. 298-299].

Під час дослідження теми наведені ознаки взаємодії суб'єктів у сфері профілактики адміністративних правопорушень дозволяють із певним застереженням стосовно органів місцевого самоврядування, як специфічних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, скористатися типовою класифікацією взаємодії суб'єктів, наприклад, у сфері боротьби з корупцією, за наступними критеріями: 1) мета; 2) характер зв'язків; 3) спосіб вирішення завдань; 4) кількість учасників; 5) час і тривалість спільних дій; 6) напрямки; 7) відношення до системи або підсистеми органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; 8) ступінь конспірації або конфіденційності; 9) організаційно-правова форма; 10) підстави виникнення; 11) спрямованість функціонування [225, с.58].

У спільній Інструкції Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного комітету з питань охорони державного кордону України, Державної митної служби України, Міністерства оборони України та Міністерства юстиції України про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України в боротьбі із злочинністю, зареєстрованій у Міністерстві юстиції України 21 вересня 1994 р. за N 225/435, наголошується на необхідності:

– взаємного інформування правоохоронними органами один одного про виявлені ними в процесі здійснення своїх функцій причини та умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, безпосередня боротьба з якими віднесена до компетенції іншого правоохоронного органу;

– погодження визначеного переліку інформації, оперативний обмін якою та використання може сприяти своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання злочинам; нормативному закріпленні, у разі необхідності порядку обміну такою інформацією між правоохоронними та іншими органами.

У системі профілактики правопорушень взаємодія суб'єктів є одним із системоутворюючих факторів, який зумовлює детермінованість елементів та забезпечує нормальне функціонування системи. Особливе значення взаємодії на даному етапі розвитку суспільних відносин зумовлюється тенденціями оптимізації профілактичної діяльності: з одного боку, тенденція до подальшої спеціалізації суб'єктів (враховуючи різноманітність та багатоаспектність завдань), а з іншого – тенденція комплексності та системності. Спеціалізація суб'єктів передбачає чітке розмежування функцій, посилення профілактичного впливу на основному напрямку, за рахунок зменшення сил та засобів – на інших напрямках, створення різноманітних спеціалізованих органів для профілактики окремих видів правопорушень, для здійснення окремих управлінських функцій тощо. Враховуючи те, що боротьба з таким складним та неоднорідним соціальним явищем як адміністративна деліктність повинна здійснюватися комплексно, системно, процес диференціації функцій та їх здійснення неможливий без відповідного узгодження, інтенсивної інтеграції сил зазначених суб'єктів. Завдяки диференціації та інтеграції у системі профілактики адміністративних правопорушень виникає єдність дій, яка дозволяє вирішувати найскладніші завдання. Поява зайвих профілактичних ланок, відсутність необхідних ланок (у тому числі на вищому управлінському рівні), дублювання, змішування чи нечіткість різних за змістом функцій, невідповідність прав і обов'язків

пов'язано найчастіше саме з ізольованим, локальним вирішенням окремих організаційно-методичних питань діяльності суб'єктів профілактики без врахування єдності процесів диференціації та інтеграції [226, с. 50]. Тому взаємодія є важливим компонентом управління процесами профілактики адміністративних правопорушень із використанням відповідних методів.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно застосовувати наступну класифікацію методів впливу державної виконавчої влади на місцеве самоврядування:

1) методи перспективного програмування, правового регулювання, координації, інформування, науково-методичного інструктування, професійно-кадрового, організаційного та матеріально-фінансового забезпечення, методу юридичних гарантій;

2) утворення базових ланок суб'єктів місцевого самоврядування (село, селище, місто), реєстрація статутів територіальних громад, наділення їх власними і делегованими повноваженнями, закріплення їх компетенції;

3) судовий захист прав місцевого самоврядування, контроль і нагляд за здійсненням делегованих повноважень, застосування заходів впливу та санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Крім того, можна виділити такі основні групи методів взаємодії суб'єктів системи профілактики правопорушень: 1) спільне розроблення та здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями та з охорони громадського порядку; 2) узгодження самостійних дій, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями; 3) обмін інформацією (інформаційна взаємодія); 4) проведення громадськими формуваннями заходів з ініціативи та з підтримкою суб'єктів профілактики; допомога з боку суб'єктів профілактики громадським формуванням та об'єднанням у проведенні профілактичних заходів і охорони громадського порядку.

Застосування вказаних методів буде сприяти державному впливу на місцеве самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень на стадіях організації становлення, функціонування, що в

свою чергу, дозволить комплексно простежити профілактичну ефективність їх впливу.

На сьогодні вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії у сфері профілактики адміністративних правопорушень ще не отримав достатнього нормативно-правового регулювання та наукової розробки. Хоча, окремі питання щодо реалізації функцій по забезпеченню законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування, ролі цих органів в організації охорони громадського порядку та взаємодії місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з територіальними органами внутрішніх справ у сфері профілактики адміністративних правопорушень досліджували, зокрема, Ю.С. Назар [227] та О.М.Солоненко [228].

У найбільш загальному вигляді вплив суб'єктів системи місцевого самоврядування на державну владу, на нашу думку, проявляється в реалізації власне, делегованих самоврядуванню державою повноважень у профілактичній сфері, а від їх реалізації залежить ефективність здійснення інших державних функцій та реалізація завдань на місцях.

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила реальну здатність територіальної громади з урахуванням її інтересів здійснювати свої повноваження у сфері профілактики правопорушень [8].

Серед існуючих, в механізмі впливу органів місцевого самоврядування у профілактичній сфері, на нашу думку, можуть і повинні займати асоціації місцевих рад – добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, які мають на меті участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування.

Значимість ролі асоціацій у ролі суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень може проявлятися у такому: 1) першими отримують повну, об'єктивну інформацію; 2) наділені більшим ступенем



довіри органів місцевого самоврядування; 3) мають можливість залучити до інформаційного обігу широке коло суб'єктів місцевого самоврядування; 4) здійснюють постійний моніторинг стану функціонування місцевого самоврядування в профілактичній сфері управлінської діяльності; 5) узагальнюють та аналізують інформацію, в тому числі, співвідносячи з досвідом зарубіжних країн; надають можливість вивільнити значні державні ресурси від здійснення завдань по профілактиці адміністративних правопорушень. Інформація, що отримана органами державної влади від асоціацій місцевих рад має важливе значення для визначення параметрів державного впливу та захисту, визначення напрямків державної політики у цій сфері, розроблення та здійснення відповідних профілактичних заходів тощо. Адже, своєчасно усунені недоліки такого впливу попереджають цілу низку несприятливих для органів державної влади наслідків, які можуть виникати через ігнорування та пряме порушення вимог закону, місцевих інтересів. Отже, органи місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання повинні активно залучатися до формування та реалізації державної політики в сфері профілактики адміністративних правопорушень, що вимагає нормативного закріплення обов'язків органів державної влади інформувати їх про поточну діяльність з питань профілактики злочинності та правопорушень.

Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти системи профілактики адміністративних правопорушень – зв'язані між собою певними організаційними зв'язками, серед яких А.Е.Жалінський та М.В.Костицький виділяють управлінські взаємозв'язки. Поряд з оперативним, орієнтаційним управлінням, наглядом та контролем (де чітко виділяються відносини влади і підпорядкування) до цієї групи вони відносять і координаційні зв'язки. Координування, на їхню думку, це вид управлінських зв'язків, при якому уповноважені на це органи об'єднують дії ряду інших відомств для вирішення загальних завдань і встановлюють їх доцільність. Іншими

словами, координування розглядається як взаємодія, що здійснюється з метою організації координації [156, с.102].

Отже, для узгодження діяльності суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень наявність координаційного впливу є необхідною умовою. Наукова література не містить єдності думок стосовно понять «взаємодія» та «координація», однак, Ю.М. Козлов, узагальнивши різні наукові погляди, називає більше десяти різних теоретико-прикладних змістовних визначень поняття «координація» [229, с. 17]. Варіанти ж співвідношення цих понять визначаються відповідно до розуміння цих категорій. Так, часто їх уживають як синоніми [230, с. 33] або ж вказують на різницю у методі досягнення узгодженості при зазначенні тотожності змісту, наполягаючи на тому, що при взаємодії узгодженість досягається за допомогою домовленостей рівних за своїм правовим статусом суб'єктів [231, с.56].

Ми вважаємо, що координація може співвідноситися із взаємодією, як причина з наслідком, тобто координація, фактично, є організацією взаємодії. Під час здійснення координування виникають відносини, коли правам одного органу відповідають обов'язки іншого. Так, координуючий орган має право та обов'язок виявити ініціативу у питанні про узгодженість дій, створити, забезпечити організаційні умови взаємодії; обов'язок органів, які піддаються координуванню, використовувати ці умови і зробити все необхідне для узгодження заходів [156, с. 103]. На організаційному етапі взаємодії виникають відносини координування, в яких відсутня ознака рівності сторін. Але це не означає ігнорування видів взаємодії, яка виникає між рівноправними суб'єктами, та позитивних моментів такої взаємодії. Доцільно, використовуючи рівність сторін, вступати у добровільні договірні відносини про співпрацю у сфері профілактики конкретних адміністративних деліктів на певній території, про спільне проведення на відповідній території запрограмованих заходів щодо профілактики адміністративних правопорушень.

Організаційні зв'язки сприяють створенню можливостей взаємного самовпорядкування діяльності суб'єктів та прояву ініціативи для вирішення питань, які недоцільно чи неможливо вирішувати у порядку чіткої регламентації «зверху» [232, с.90].

Взаємодія суб'єктів профілактики правопорушень з об'єктами може здійснюватися у різноманітних формах. Найчастіше, це: спільні патрулювання, рейди, обходи, спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями; узгодження конкретних самостійних заходів, зокрема: лекції, бесіди, рейди, інструктаж працівниками міліції членів громадської правоохоронної організації; спільний аналіз оперативної обстановки, спільні наради, семінари, збори; навчання представників громадськості техніці охорони громадського порядку, профілактичній роботі і т.д.;

Серед зазначених форм взаємодії слід відзначити: координаційний вплив на інші суб'єкти системи, оскільки статус органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій як центрів публічної влади на відповідній території дає можливість ефективно організовувати взаємодію не тільки безпосередньо підпорядкованих органів, структур тощо.

Зазначені форми взаємодії повною мірою реалізуються завдяки функціонуванню управлінь, відділів, секторів місцевих державних адміністрацій та опосередковано підпорядкованих місцевих (територіальних) органів виконавчої влади галузевої компетенції за відповідними галузями управління.

Важливим напрямом взаємодії органів місцевого самоврядування правоохоронними органами, є їхня співпраця щодо отримання від перших інформації про осіб, які ніде не працюють та зловживають спиртними напоями; влаштовують сімейно-побутові конфлікти; схильні до вчинення злочинів та правопорушень; утримують притони або здають своє житло для виготовлення та розлиття спиртних напоїв, виготовлення та вживання наркотиків; займаються проституцією та іншими правопорушеннями, а також

про підвали, горища, які служать місцями сходин антигромадського елементу. Не менш важливою є взаємодія з трудовими колективами, підприємствами та установами, звідки суб'єкти профілактики правопорушень можуть отримувати інформацію про осіб: яких звільнено за прогули та інші правопорушення; котрі зловживають спиртними напоями та наркотичними засобами; розкрадають державне та приватне майно, а також інформацію про вжиття заходів громадського впливу щодо порушників трудової дисципліни та тих, котрі розглядались у трудовому колективі за інформацією органів внутрішніх справ.

На місцевому рівні завдання управління у сфері профілактики адміністративних правопорушень досягаються у більшості випадків саме завдяки взаємодії. Неможливо уявити, як за відсутності узгодження дій, рішень, інших форм та способів взаємодії органи місцевого самоврядування та виконавчої влади можуть повноцінно реалізовувати визначену законом компетенцію, зокрема, й у профілактичній сфері. Їх взаємодія виступає з'єднувальним елементом усього механізму, що дозволяє забезпечувати ефективну діяльність стосовно досягнення мети органів місцевого управління щодо забезпечення законності та правопорядку.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках — повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності. Ці органи займають одне з перших місць серед суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень, що зумовлено їх широкою компетенцією, завданнями щодо «вирішення питань місцевого значення» на основі взаємодії з іншими суб'єктами.

Організаційні зв'язки при цьому можуть бути субординаційного та координаційного змісту, що впливають на об'єкт профілактики з метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами відповідної сфери. Вони сприяють співпраці з державними органами виконавчої влади, громадськими організаціями, політичними партіями, окремими громадянами чи їх групами, спільнотами в процесі профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Співпраця суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень з населенням виступає вкрай важливою частиною процесу демократизації суспільства, забезпечення законності і правопорядку, а використання у цій справі можливостей громадськості на принципах довіри, взаємопорозуміння і добропорядності є одним з основних напрямів створення реальної протидії правопорушенням у відповідних територіальних громадах.

Японські вчені серед причин, що можуть пояснити зменшення злочинності, особливо виділяють активне співробітництво поліції і громадськості. Діяльність японських поліцейських у великих містах скоріше нагадує атмосферу і умови села, ніж ситуацію міста. Існування Асоціації дружби поліцейських будиночків, а це передусім тісний контакт між поліцейськими та населенням, – все це свідчить про те, що протидія небажаним наслідкам урбанізації може мати успіх. Кримінальна ситуація значно визначається характером ставлення населення до правоохоронних органів. З одного боку, з цим фактором пов'язана готовність громадян до звернення із заявами і повідомленнями про злочин, з іншого – бажання співробітничати з правоохоронними органами, надавати посильну допомогу в підтриманні громадського порядку, попередженні і розкритті злочинів [233, с.58-59].

У цьому відношенні ситуація в Україні складається не на користь боротьби зі злочинністю, правопорушеннями та причинами і умовами їх учинення.

На думку Р.І.Тринька, «...рівень злочинності напряму залежить від етнічного складу населення» [234, с.34-35], а населення відповідної територіальної громади якраз і виступає об'єктом профілактичного впливу органів місцевого самоврядування на різних ланках місцевого управління.

Вплив етнічного складу населення на рівень злочинності наводиться у таблиці 2.2. [235, с.479; 236,с.126 - 151]:

Таблиця 2.2.

Група областей і міст за питомою вагою титульної нації в загальній чисельності населення, %	Кількість областей, міст	Середня питома вага титульної нації в загальній чисельності населення		Рівень злочинності (на 100 тис. населення)	
		%	до I групи, %	злочинність	до I групи, %
I до 80,0	9	57,8	100,0	1188	100,0
II 80,0 – 90,0	5	83,1	143,8	1005	84,6
III 90,0 і більше	13	94,0	162,6	760	64,0
В Україні	27	79,9	138,2	1044	87,9

У першій групі регіонів (АР Крим, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Одеська, Харківська, Чернівецька області та м. Севастополь) де українці за походженням займають лише 57%, рівень злочинності складає 1188 (на 100 тис. населення) і є вищим проти відповідного показника в Україні на 13,8%.

Друга група регіонів (Закарпатська, Миколаївська, Сумська, Херсонська області та м.Київ), на нашу думку, маючи незначний склад стосовно визначення впливу етнічного складу населення на рівень злочинності особливого інтересу у нашому дослідженні не викликає.

Водночас, у третій групі регіонів (Вінницька, Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Львівська, Полтавська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська і Чернігівська області) де основу населення складає титульна нація (94%), рівень злочинності складає 760 і є нижчим проти середнього в Україні на 27,2%. Форма зв'язку між етнічним складом населення і рівнем злочинності є обернено

пропорційною, тобто із підвищенням питомої ваги титульної нації в загальній чисельності населення злочинність знижується і навпаки. При плануванні та реалізації профілактичних заходів цей фактор повинен бути врахований органами місцевого самоврядування [234, с.34-35].

Про це свідчать, зокрема, такі факти, що наводяться у листі Головного управління МВС України у Львівській області «Про стан виконання ОВС Львівської області Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 13.01.2008 № 18/18. Відповідно до інформації викладеної у цьому листі, на території Львівщини проживає 391 особа циганської національності. Протягом 12 місяців 2007 року працівниками ГУМВС лише у сфері незаконного обігу наркотиків викрито 6 наркозлочинів, які скоєні такими особами. Поручено також 5 кримінальних справ відносно циганських наркоділків [69].

На території населеного пункту подібну інформацію могли б збирати, аналізувати та передавати до органів внутрішніх справ і посадові особи місцевого самоврядування, котрі безпосередньо спілкуються з великою кількістю громадян відповідної територіальної громади: соціальні служби, підрозділи роботи з неповнолітнім, відділи та заклади системи освіти, охорони здоров'я тощо.

Відповідно до даних, одержаних у 1993 році Інститутом соціології АН України разом з Лондонським представництвом служби Геллапа в Україні, повну довіру міліції висловили лише 11,2% опитаних, у той час повну недовіру висловили 52,3%, а 29,9% населення довіряє міліції частково. Показовим у цьому плані є той факт, що результати опитування населення у 1992 році були більш втішними: за повну довіру міліції висловились 13,6%, часткову – 30,5%, а за повну недовіру – 47,0%.

Отже, недовіра більшої частини населення до правоохоронних органів свідчить не лише про те, що громадяни мало сподіваються на захист державних органів від злочинних посягань, але й не бажають брати участь у боротьбі зі злочинністю [233, с.59].

На нашу думку, основними проблемами залучення громадськості у роботу органів самоврядування України у сфері профілактики правопорушень, зокрема, є: непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, послаблення підконтрольності і підзвітності місцевих рад через перехід до пропорційної системи, недосконалість регулювання адміністративних процедур на центральному та місцевому рівнях, непрозорість розподілу бюджетних коштів, недостатня активність ЗМІ у висвітленні діяльності місцевої влади, зумовлена у тому числі повільним роздержавленням місцевої преси, інституційна та фінансова слабкість територіальних громад, залежність від «зовнішнього» фінансування, фіктивність значної кількості зареєстрованих громадських організацій, низький рівень довіри до органів самоорганізації населення та громадських об'єднань, як суб'єктів профілактики. Акцентуємо увагу на трьох основних проблемних напрямках у взаємодії держави й організацій громадянського суспільства у сфері профілактики правопорушень, як: залучення до консультацій та прийняття рішень; громадський контроль влади та її інформаційна відкритість; спільне здійснення соціально важливих програм. Для вирішення цієї проблеми слід ширше використовувати такі форми участі громадськості у процесі прийняття владних рішень, як: інформування, консультування, дорадче залучення, стимульована та добровільна участь тощо.

Під взаємодією органів внутрішніх справ з державними органами, трудовими колективами та громадськими організаціями розуміють погоджені дії цих суб'єктів (за цілями, завданнями, напрямками), орієнтовані на недопущення або припинення правопорушення, притягнення осіб до відповідальності, а також формування в громадськості позитивного ставлення до відповідних норм і правил громадського співжиття [237, с.104].

Взаємодією органів місцевого самоврядування із іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень можна вважати організовану спільну діяльність не менш як двох уповноважених суб'єктів на



об'єкт профілактики юридично допустимими засобами, методами та у спосіб, що їм властиві в силу їх свого юридичного статусу для досягнення спільної профілактичної мети – досягнення максимально високого стану законності та правопорядку на відповідній території.

Існуючий нині стан взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики правопорушень на місцях вимагає поліпшення нормативно-правового, організаційного, матеріально-технічного та кадрового забезпечення цих органів при здійсненні профілактики адміністративних правопорушень.

Децентралізація державних повноважень у сфері профілактики адміністративних правопорушень є однією з форм зміцнення взаємодії між суб'єктами профілактики які відрізняються статусом, організаційною формою тощо. Ситуація, що склалася в організаційно-правовій, матеріально-фінансовій діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування різних рівнів та ланок управління профілактикою правопорушень не завжди сприяє їх реалізації. Крім того, неповнота відповідної нормативної бази є потенційною загрозою нестабільності взаємовідносин між рівнями здійснення влади.

Отже, серед проблем взаємодії суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень та боротьби зі злочинністю, справедливо можемо назвати: недостатність теоретичного розроблення проблем взаємодії суб'єктів; відсутність чітких нормативно-правових актів, які б зобов'язували до взаємодії; пошук нових підходів щодо взаємодії, відхід від «формальної» взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень; зосередження людського та матеріально-фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування на інших, не рідко, менш важливих або взагалі, дріб'язкових завданнях; відсутність раціонального співвідношення функцій та можливостей кожного суб'єкта системи профілактики адміністративних правопорушень тощо.

Вирішенню цього сприятиме утворення інформаційних програмних систем: «Місцева профілактика адміністративних правопорушень», розробка та укладення типових адміністративних договорів про взаємодію між суб'єктами щодо здійснення профілактики правопорушень; налагодження активної співпраці представників органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, інших суб'єктів профілактики у профілактиці адміністративних правопорушень; використання організаційних форм, методів і способів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами у проведенні профілактики правопорушень (координаційні органи, наради, слухання тощо).

### **Висновки до 3 Розділу**

В Українській державі принцип взаємодії суб'єктів владних повноважень у сфері профілактики адміністративних правопорушень, зокрема, між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень на відповідній території частково закріплений Конституцією України та законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також – Концепцією адміністративної реформи. Однак з боку держави цей принцип стосовно органів місцевого самоврядування, як важливих суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень, не був належно підкріплений організаційно-правовими та матеріально-фінансовими механізмами реалізації, хоча децентралізація повноважень органів виконавчої влади у сфері профілактики адміністративних правопорушень на місцевий рівень є однією з найважливіших форм посилення взаємодії суб'єктів профілактики, які відрізняються між собою статусом, організаційними формами тощо.

Ситуація, що склалася в організаційно-правовій, матеріально-фінансовій діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

різних рівнів та ланок управління профілактикою правопорушень не завжди сприяє реалізації цих форм. Відчувається й відсутність належного правового регулювання взаємовідносин між цими суб'єктами. Серед інших проблем взаємодії суб'єктів профілактики можемо також назвати: недостатність науково-теоретичного розв'язання проблемних питань взаємодії суб'єктів профілактики; відсутність чітких та зрозумілих нормативно-правових актів, які б зобов'язували їх до взаємодії; пошук нових підходів щодо взаємодії, відхід від «формальної» взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень; зосередження людського та матеріально-фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування на інших, не рідко, менш важливих або взагалі, дріб'язкових завданнях; відсутність раціонального співвідношення функцій та можливостей кожного суб'єкта системи профілактики адміністративних правопорушень тощо.

Вирішенню цих проблем сприятиме, в першу чергу створення відповідних інформаційних програмних систем у сфері профілактики адміністративних правопорушень», які б забезпечували швидке розповсюдження інформації в середовищі місцевих органів публічної влади, яка утворюється внаслідок профілактичної діяльності цих органів; розроблення та реалізація типових планів та програм профілактики правопорушень, які б передбачали спільні профілактичні дії чи акти суб'єктів системи профілактики та налагодження активної співпраці представників органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень; використання правових та організаційних форм, методів і способів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами під час здійснення профілактики правопорушень.

Основні результати розділу опубліковані у праці дисертанта: «Теоретичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень» [238, С.167-174].

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні запропоновано принципово нове вирішення наукових і практичних проблем, що виявляється у науковому обґрунтуванні та розвитку концептуальних засад правового статусу та діяльності органів місцевого самоврядування як самостійних, повноцінних суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень у державі та суспільстві. Вказана проблема такою постановкою раніше не досліджувалася, оскільки до початку 90-х років місцеві ради та їхні органи мали статус державних органів. Тому предметом уваги учених і практиків у різних галузях юридичної науки були окремі питання організації профілактичної діяльності цих місцевих органів державного управління винятково у цьому статусі.

На сьогодні держава передбачає та закріплює на законодавчому рівні у профільному законі про місцеве самоврядування та в галузевих законах окремі завдання, функції та повноваження органів місцевого самоврядування стосовно прийняття обов'язкових до виконання на відповідній території актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню. Однак така діяльність держави носить несистемний характер, що не дозволяє повноцінно реалізовувати свої можливості у сфері профілактики органам місцевого самоврядування.

Основними результатами наукового дослідження, здійсненого шляхом системного аналізу чинного міжнародного та національного законодавства, практики його реалізації в Україні, науково-теоретичного осмислення наукових праць, автор сформулював принципово нові висновки та рекомендації щодо врегулювання питань правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень, здійснив чітку регламентацію організації їх профілактичної діяльності у взаємодії з іншими суб'єктами профілактики на відповідній території.

1. Повноваження у сфері профілактики адміністративних

правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню, відносяться, майже виключно, до компетенції державних органів. Ці органи забезпечуються державною організаційно-правовими та матеріально-фінансовими ресурсами для виконання таких повноважень, тоді як органи місцевого самоврядування навіть не розглядаються в якості суб'єктів профілактики правопорушень.

2. Правова регламентація у сфері діяльності органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень безпосередньо пов'язана з соціально-економічним, політичним, культурним станом українського суспільства та держави.

Основою правової регламентації у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування є: Конституція України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; закони України, що визначають організаційні засади роботи органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень; підзаконні нормативно-правові акти, що визначають статус місцевих органів публічної влади та їх структурних підрозділів як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень; акти органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих і власних (самоврядних) повноважень.

3. Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можуть бути як правовими, так і організаційними. Вони мають свої особливості при реалізації завдань у вказаній сфері для кожної територіальної громади та органу місцевого самоврядування.

4. Формуючи загальнодержавну модель профілактики адміністративних деліктів слід передбачити у законодавстві використання органами місцевого самоврядування в Україні існуючих різновидів стандартів діяльності у цій сфері: а) міжнародних; б) загальнодержавних; в) галузевих; г) самоврядних, «власних»; д) соціальних; е) індивідуальних тощо.

Визначено, що стандарти організації діяльності органів місцевого

самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це система правових норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов’язковий (мінімальний) рівень гарантованості правового статусу органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень та способи реалізації їхньої компетенції у цій сфері на відповідній території.

5. Особа, як головний суб’єкт адміністративного правопорушення, виступає й основним об’єктом профілактики правопорушень. Відтак, одним із головних завдань органів місцевого самоврядування у цій сфері є якнайширше залучення законослухняних громадян, представників громадських організацій, формувань відповідної територіальної громади до розроблення проектів рішень, організації та їх виконання на території проживання і виробничої діяльності.

Об’єктом системного і комплексного попереджувального впливу органів місцевого самоврядування як суб’єктів системи профілактики адміністративних правопорушень є існуюча сукупність різнорідних, багатосторонніх явищ, процесів, їх окремих сторін, чинників об’єктивного і суб’єктивного порядку, що зумовлюють існування адміністративної деліктності на відповідній території.

6. Встановлено, що інформація, яка використовується органами місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це систематизована сукупність задокументованих, висвітлених у засобах масової інформації чи в інший загальнодоступний спосіб, відомостей стосовно реалізації конкретних заходів профілактичного змісту у відповідній територіальній громаді. Інформаційна відкритість місцевих органів публічної влади на сьогоднішній день залишається недостатньою, а брак гласності та інформації у територіальних громадах заважає здійсненню громадського контролю за діями влади та впровадженню інформаційних програм і систем профілактики адміністративних правопорушень на відповідних територіях.

7. До функцій органів місцевого самоврядування віднесено зумовлені метою та повноваженнями місцевого самоврядування основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можна поділити на загальні (або основні); спеціальні (або спеціалізовані); допоміжні (або обслуговуючі). Крім того, органи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень повинні використовувати: цільовизначальні функції щодо забезпечення надходження до виконавців відповідної інформації – прогнозування, планування тощо; ресурсозабезпечувальні функції щодо забезпечення ресурсами – фінансування, матеріально-технічного забезпечення; організаційно-регулюючі функції – стимулювання, заохочення; кадрового забезпечення – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо; трансформаційні функції із забезпечення об'єктів профілактичного впливу сформованими із можливістю подальшого вдосконалення заходами, способами і методами профілактичного впливу – стратегічне організаційне планування тощо.

8. Організаційні функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень – це законодавчо врегульований владний вплив цих органів на виконання завдань місцевого самоврядування у межах повноважень та у спосіб, що передбачений законодавством, і відображає волю та інтереси відповідної територіальної громади.

9. Прогнозування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це передбачення органами місцевого самоврядування можливих змін, тенденцій і закономірностей деліктності в майбутньому та проведення ефективних заходів щодо локалізації і нейтралізації цих негативних явищ для досягнення мети профілактики.

Планування як одна із функцій місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачає діяльність

стосовно формування засобів впливу, що забезпечують єдиний напрям зусиль усіх суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень на досягнення загальних її цілей.

10. В Українській державі принцип взаємодії суб'єктів владних повноважень у сфері профілактики адміністративних правопорушень, зокрема між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, відображено у законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також – у Концепції адміністративної реформи. Попри це, за своїм змістом він має недостатнє організаційно-правове забезпечення в частині децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні.

Реалізація вказаного принципу взаємодії та делегування при цьому повноважень, пов'язаних із профілактикою правопорушень, сприятиме створенню таких інформаційних програмних систем як: «Місцева профілактика адміністративних правопорушень»; «Електронно-автоматизована система обліку адміністративних правопорушень». Вони сприятимуть забезпеченню оперативного розповсюдження інформації серед місцевих органів публічної влади; підготовці та реалізації типових планів, програм профілактики правопорушень, які передбачатимуть спільні профілактичні дії чи акти суб'єктів системи профілактики та налагодження активної співпраці представників органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень; використання правових та організаційних форм, методів і способів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими уповноваженими суб'єктами під час здійснення профілактики правопорушень (створення спільних координаційних органів, проведення нарад, слухань тощо).

11. В Україні визріла нагальна потреба прийняти низку законів: «Про соціальну профілактику правопорушень», у якому було б закріплено основні



завдання та функції суб'єктів профілактичної діяльності, її принципи, форми та методи; визначено правовий статус суб'єктів профілактики, в тому числі органів місцевого самоврядування; передбачено джерела фінансування профілактичних заходів; «Про комендантську годину», «Про волонтерський рух», – які б сприяли реалізації завдань профілактики правопорушень на загальнодержавному і місцевому рівнях.

12. Розроблено та подано на розгляд Львівської обласної державної адміністрації Типову програму профілактики правопорушень у територіальній громаді, яка була надіслана в органи місцевого управління для врахування в організаційно-планувальній та нормативно-проектній роботі у сфері діяльності, пов'язаній з профілактикою адміністративних правопорушень на території Львівської області.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.
2. Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
3. Місцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 304 с.
4. Полешко А. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: матеріали республ. наук.-практич. конф. (Харків, 9–11 листопада 2005 р.) / А. Полешко; Національна юридична академія // Право України. – 1995. – № 12. – С. 90–93.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
6. Куйбіда В. Система місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 195–199.
7. Кримінологія: конспект лекцій / Р.М. Янович, І.О. Єсип, М.Й. Штангрет. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – 144 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. – Заголовок з екрана.

11. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

12. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 (Зі змінами, внесеними постановою від 3 березня 2000 р. № 5 (витяг) // Судова практика Верховного Суду України у справах про адміністративні правопорушення / за заг. ред. П.П. Пилипчука. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 328 с.

13. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Кримінологія: навч.-методич. посібник / [В.В. Василевич, Т.Л. Кальченко, Н.В. Кулакова та ін.]; за заг. ред. проф. О.М. Джужи. – К.: Атіка, 2008. – 316 с.

15. Олефіренко Е. Правові основи діяльності органів управління щодо здійснення прав громадян / Е.О. Олефіренко // Підприємництво, господарювання і право. – № 5. – 2005. – С. 82–85.

16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

17. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – 312 с.

18. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст. 2258.

19. Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. № 116-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29. – Ст. 156.

20. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767 / [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>. – Заголовок з екрана.

21. Літошенко О.С. Шляхи вдосконалення правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні / О.С. Літошенко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 93–100.

22. Закалюк А.П. Соціальні передумови, причини та умови корупції в Україні / А.П. Закалюк // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності: матеріали міжнар. науково-практич. конф. (Харків, 15–16 грудня 1998 р.). – 1999. – С. 59–66.

23. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 року №416-р // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – № 10: Місцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 448 с.

24. Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів: Указ Президента України від 15 грудня 2006 року №1087/2006 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart05/idx05467.htm>. – Заголовок з екрана.

25. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10; Місцеве самоврядування в Україні. – С. 86–94.

26. Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=123-2002-%F0>. – Заголовок з екрана.

27. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р.

№ 437 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=437-2001-%F0>. – Заголовок з екрана.

28. Кравчук І. Адаптація права України до права Європейського Союзу: цілі, етапи, пріоритети / Ірина Кравчук // Право України. – 2004. – № 10. – С. 132–135.

29. Муравйов В.І. Способи зближення законодавства України та права Європейського Союзу / В.І. Муравйов // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – К., 1998. – С. 138–140.

30. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

31. Бородін І.Л. Завдання та стадії розгляду справ про адміністративне правопорушення (проступок) /Іван Бородін // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 32. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 622с.

32. Бородін І.Л. Право застосовна практика на стадії порушення справи про адміністративний проступок /Іван Бородін// Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових праць. – № 1. – Донецьк, 2005. – 320с.

33. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу / Анна Хворостянкіна // Юридичний журнал. – № 11 (41). – 2005. – С. 100–109.

34. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – Колектив авторів: Погорілко В.Ф., Ісаєва Н.К., Батанов О.В. та ін. – Київ: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

35. Всесвітня Декларація Місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – № 1–2. – С. 67–70.

36. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія

/ Л.А. Луць. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.

37. Олефір В.І. Імплементация міжнародних норм щодо протидії нелегальній міграції у національне законодавство України / В.І. Олефір // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Випуск 29. – Х., 2005. – С. 76–85.

38. Железняк Н. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Наталія Железняк // Право України. – 2004. – № 11. – С. 140–143.

39. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листоп. 1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

40. Спільна стратегія щодо України: Схвалена Європейською Радою на Гельсінському самміті 11 грудня 1999 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/uazt/](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/uazt/). – Заголовок з екрана.

41. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 (із змінами, внесеними Указом від 12 квітня 2000 року № 587. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>. – Заголовок з екрана.

42. Про схвалення Програми інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>. – Заголовок з екрана.

43. Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Указ Президента України від 30 серпня 2000 р. № 1033. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1033%2F2000>. – Заголовок з екрана.

44. Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 21 лютого 2008 року № 149/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=149%2F2008>. – Заголовок з екрана.

45. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – С. 12.

46. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

47. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>. – Заголовок з екрана.

48. Диновський Д.М. Проблеми адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Д.М. Диновський // Часопис Київського університету права. – № 3. – 2005. – С. 102–105.

49. Кримінологія: [підруч. для студ. вищих навч. закл.] / [О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайленко та ін.]; за заг. ред. О.М. Джужи. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.

50. Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.: (Про приєднання до конвенції див. Постанову ВР України № 3384-XII від 14.07.93). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106). – Заголовок з екрана.

51. Сприяння залученню молодих громадян до державної служби та до участі у місцевому самоврядуванні шляхом пропаганди та практичної

імплементатії в Україні Європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку. Творчий звіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/printable\\_article;jsessionid=800BE82893E98C0173CCC3119BC76833?art\\_id=84835](http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=800BE82893E98C0173CCC3119BC76833?art_id=84835). – Заголовок з екрана.

52. Словник іншомовних слів / під ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1985. – 968 с.

53. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. видання / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 672 с.

54. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – 2004. – Тернопіль: Карт-бланш. – 579 с.

55. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

56. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.

57. Советское право: учебник / [В.Ф. Опрышко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупка и др.]; под ред. В.Ф. Опрышко. – К.: Выща шк., 1990. – 463 с.

58. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – 355 с.

59. Бахрах Д.Н. Стариков. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков.. – М.: Изд-во «НОРМА», 2005. – 800с.

60. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

61. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.



62. Афанасьев К.К. Проблемы совершенствования административно-правовых форм и методов / К.К. Афанасьев // Вісник Луганськ. ін-ту внутр. справ МВС України. – 2000. – Спеціальний випуск. – С. 240–247.

63. Про хід виконання Плану заходів щодо взаємодії органів виконавчої влади та правоохоронних органів Миколаївської області протягом другого півріччя 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/publication/content/3418.html?lightWords=%E1%F3%E3> – Заголовок з екрана.

64. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

65. Теорія держави і права: навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К., 2002. – 368 с.

66. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник; за ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

67. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

68. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: навч.-методич. посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2002. – 328 с.

69. Про стан виконання ОВС Львівської області Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Лист Головного управління МВС України у Львівській області від 13.01.2008 № 18/18 на № 99 від 31.01.2007.

70. Лещух А. Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух

// Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична / Головний редактор В.Л. Ортинський. – Львів, 2008. – Вип. 3. – С. 194–200.

71. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія та ін. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – 872 с.

72. Грохольський В.Л. Організаційна функція в управлінні спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 4. – 2003. – С. 138–144.

73. Рабінович П.М. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / П.М. Рабінович, Г.Г. Шмельова, Л.А. Луць. – К., 1993. – С. 344.

74. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. – К.: НАНУ Ин-т госуд. и права, 1995. – 207 с.

75. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. – 1998. – № 3. – С. 3–20.

76. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: монографія / В.А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.

77. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року №1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

78. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України 24 січня 1995 року № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35. – Назва Закону із змінами, внесеними згідно із Законом № 609-V від 07.02.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 15. – Ст. 194.

79. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 року № 2789-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.

80. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – № 12. – Ст. 318.

81. Янюк Н.В. Етика поведінки державного службовця: проблеми правового регулювання /Наталія Янюк // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч.2 – 228с.

82. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 527 с.

83. Бабий Н.А. Уголовное права Республики Беларусь. Общая часть: учеб. пособие / Н.А. Бабий. – Мн.: ГИУСТ БГУ, 2006. – 335 с.

84. Адміністративне право України: підручник / [Ю. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

85. Колпаков В.К. Адміністративно-правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

86. Коломоець Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу / Т. Коломоець // Право України. – 2003. – № 2. – С. 105–111.

87. Каиржанов Е.И. Понятие, структура и виды профилактики преступлений: лекція / Е.И. Каиржанов. – Караганда, 1986. – 121 с.

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

89. Криминология: учебник (для учебных заведений МВД Украины) / [В.Г. Лихолоб, В.П. Филонов, О.И. Коваленко, А.Е. Михайлов]; под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. – Киев–Донецк, 1997. – 398 с.

90. Курс кримінології: Загальна частина: підручник: у 2 кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

91. Андрєєва О.Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Б. Андрєєва // Університет внутрішніх справ. – Х., 1999. – 17 с.

92. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практич. коментар / [Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.

93. Гельфанд И.А. Предупреждение преступлений – основа борьбы с искоренением преступности / И.А. Гельфанд. – М., 1964. – 89 с.

94. Криминология / А.И. Долгова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. – 352 с.

95. Антонян Ю.М. О понятии профилактики преступлений / Ю.М. Антонян. – М., 1984. – 89 с.

96. Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 415 с.

97. Голина В.В. Криминологическая профилактика, предотвращения и пресечение / В.В. Голина. – К.: УМК ВО при Минвизе УССР, 1989. – 69 с.

98. Зелинский А.Ф. Криминология: курс лекцій / А.Ф. Зелинский. – Харьков: Прапор, 1996. – 259 с.

99. Давиденко Л.М. Запобігання злочинності як система профілактичних заходів та кримінологічна діяльність / Л.М. Давиденко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових праць // Донецький юр. ін-т МВС при Дон. нац. ун-ті. – 2002. – № 3. – С. 162–170.

100. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський,

Н.І. Золотарьова; за заг. ред. проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.

101. Введение в философию: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1989. – 367 с.

102. Криминология: учебник / под. ред. Б.В. Коробейникова, Н.В. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Юрид. лит., 1988. – 384 с.

103. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22/2001 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.umvd.gov.ua/LAWS/prog-migr.htm>. – Заголовок з екрана.

104. Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 року № 2029 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data/base33/ukr33953.htm>. – Заголовок з екрана.

105. Про заходи щодо виконання Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки: розпорядження голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 09.03.2004 р. № 126 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/modules.php?name=News&file=print&sid=1415>. – Заголовок з екрана.

106. Про затвердження рішення колегії від 21 серпня 2007 року «Про хід виконання обласної Комплексної програми профілактики правопорушень у Чернівецькій області на 2007–2009 роки: розпорядження голови Чернівецької обласної державної адміністрації № 382-р від 23.08.2007 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1804&Itemid=8](http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1804&Itemid=8). – Заголовок з екрана.

107. Про міську комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: рішення Сумської міської ради від 20 грудня 2006 р. № 284-МР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada\\_decisions/rada\\_decision\\_2006/session8/284-mr](http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decision_2006/session8/284-mr). – Заголовок з екрана.

108. Про Програму заходів щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на 2007–2009 роки: рішення Луцької міської ради від 25 квітня 2007 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://209.85.129.132/search?q=cache:EuYmD6MurUUJ:economy.jamp.org.ua/wp-content/uploads/2008/11/15.rtf>. – Заголовок з екрана.

109. Інформація про стан виконання Програми протидії злочинності і корупції в Харківській області на 2005–2006 роки: рішення Харківської обласної ради від 31 травня 2005 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [oblrada.kharkov.ua/dod/302V16d01inf.doc](http://oblrada.kharkov.ua/dod/302V16d01inf.doc). – Заголовок з екрана.

110. Інформація про хід виконання Комплексної програми підтримки порядку та профілактики злочинності в місті Бердянську на 2007–2010 роки у 2007 році / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://209.85.129.132/search?q=cache:tl69CLFm8K8J:www.rada.berdyansk.net/vlada/docs/resh2008/70d.pdf>. – Заголовок з екрана.

111. Про затвердження програми «Про поліпшення пожежної безпеки об'єктів всіх форм власності, розвитку інфраструктури підрозділів пожежної охорони м. Ладижин на 2006 рік: рішення Ладижинської міської ради Вінницької області від 13 січня 2006 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lmr.uator.com/docs/rozporyadzh/1140708621/>. – Заголовок з екрана.

112. Советская криминология / отв. ред. А.А. Герцензон, В.Н. Кудрявцев, И.И. Карпец. – М.: Юридическая литература, 1966. – 319 с.

113. Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – 734 с.

114. Кобец Н.Г. Социальная ответственность в системе предупреждения правонарушений на предприятии / Н.Г. Кобец // Советское государство и право. – 1978. – № 3. – С. 91–92.

115. Оболонский А.В. Системный анализ отрасли государственного управления / А.В. Оболонский // Советское Государство и Право. – 1974. – № 5. – С. 75–80.

116. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття): посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь: ДПА України: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 108 с.
117. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.
118. Психология: словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1990. – 494 с.
119. Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Гос. изд-во политической литературы, 1955. – 567 с.
120. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка. – 1999. – 735 с.
121. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
122. Додин Е.В. Сб. научн. трудов / Е.В. Додин // Одес. нац. юрид. академия. – Одесса: Полиграф, 2007. – Т. 2. – 408 с.
123. Ярмакі Х.П. Організаційно-правові основи профілактики правопорушень неповнолітніх / Х.П. Ярмакі, К.М. Рудай // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 4. – С. 92–99.
124. Журавель Я. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права / Ярослав Журавель // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 74–78.
125. Закон про місцеве самоврядування в Україні: науково-практичний коментар / ред. кол.: В.Ф. Опришко (голова), М.Ф. Верменчук, В.В. Медведчук та ін. – К.: Інститут Законодавства Верховної Ради України. – 1999. – 397 с.
126. Грушевський М. Історія України–Руси: в 11 т., 12 кн. / Михайло Грушевський. – К.: Наукова думка, 1991. – Т. 1. – 590 с.; Т. 5. – 704 с.
127. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П.Ф. Гураль. – Львів: ЛьвДУВС; «Край», 2008. – 468 с.

128. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: навч. посібник. 3-тє вид., доповн. і переробл. / О.Д. Лазор. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.

129. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / М.О. Баймуратов // Конституційне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 638 с.

130. Сосновских Ю. Конституционная регламентация правового статуса территориальной громады в Украине: теоретические и конституционные аспекты / Ю.Ю. Сосновских: у зб. «Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція»: матеріали міжнар. науково-практич. конф. – К.: Жовтень, 2000. – С. 190–195.

131. Бородін І.Л. Конституційне та адміністративне право громадян на скаргу /І.Л.Бородін // Проблеми нормативно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини в діяльності ОВС: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. (Івано-Франківськ, 31 бер. – 1 квіт. 2005р.). – м. Івано-Франківськ. 2005. – 175с.

132. Бородін І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації /І.Л.Бородін // Право України. – 2001. – № 12. – С. 32–34.

133. Хорьков В.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования деятельности административных комиссий / В.Н. Хорьков // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 76–83.

134. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / авт. А.Б. Агапов. – М., 2001. – 710 с.

135. Європейські в'язничні правила: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи – від 12.08.1987 №R (87) 3 // Права людини. Амстердам – К., 1996 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.khpg.org/files/docs/033.pdf>. – Заголовок з екрана.



136. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

137. Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю та запобігання терористичним проявам в Київській області на 2002–2005 роки: Рішення Київської обласної ради від 23.01.03 р. № 069-06-XXIV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.kyiv-obl.gov.ua/viewpage.php3>. – Заголовок з екрана.

138. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

139. Ортинський В.Л. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навчально-методич. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 248 с.

140. Кормич Б.А. Інформаційний чинник державного управління / Б.А. Кормич // Митна справа. Науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – № 5, вересень-жовтень, 2003. – С. 80–84.

141. Про Національну програму інформатизації: Закон від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.

142. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

143. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

144. Ковалів М.В. Інформаційне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ / М.В. Ковалів // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному

процесі, взаємодії з іншими службами: матеріали науково-практич. семінару (Львів, 2 груд. 2005 р.). – Львів, 2005. – С. 46–50.

145. Криеф-Вербар К. Информационные обязательства в сфере экономических преступлений во Франции / Катрин Криеф-Вербар // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 139–145.

146. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: підручник / З.Є. Шершньова. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К.: КНЕУ, 2004. – 699 с.

147. Кормич Б.А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посібник / Б.А. Кормич. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.

148. Филонов В.П. Состояние, причины преступности в Украине и ее предупреждение: монографія / В.П. Филонов. – Донецк: Изд-во «Донеччина», 1999. – 640 с.

149. Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ / А.Б. Венгеров // Сов. Государство и право. – 1972. – №8. – с.36.

150. Венгеров А.Б. Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки / А.Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1977. – № 10. – С. 70–78.

151. Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (теоретические вопросы) / А.Б. Венгеров. – М.: Юрид. лит., 1978. – 207 с.

152. Рассудовский В.А. Право в системе научно-технической информации / В.А. Рассудовский // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 81–86.

153. Правова статистика: підручник / [Є.М. Моїсєєв, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін.]; за заг. ред. проф. О.М. Джужи. – К.: Атіка, 2008. – 392 с.

154. Криминология: учебник для юридических вузов / [Р.М. Акутаев, В.Н. Бурлаков, В.В. Вандышев и др.]; под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. – 576 с.

155. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.Л. Бугайчук. – Х., 2002. – 243 с.

156. Жалинский А.Э. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / А.Э. Жалинский, М.В. Костицкий. – Львов: Вища школа; Изд-во при Львов. ун-те, 1980. – 212 с.

157. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А.Р. Крусян // Одес. держ. юрид. акад. – Одеса, 1999. – 18 с.

158. Крусян А.Р. Інформаційно-комунікативні зв'язки в механізмі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / А.Р. Крусян // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 11. – С. 183–186.

159. Олефір В.І. Протидія нелегальній міграції як форма забезпечення громадського порядку / В.І. Олефір // Право України. – 2005. – № 1. – С. 82–85.

160. Волков А.Н. Основы краткосрочного криминологического прогнозирования и текущего планирования деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / А.Н. Волков. – М.: НИ и РИО; Акад. МВД СССР, 1983. – 30 с.

161. Крымский С.Б. Верификация социальных прогнозов (методологический аспект) / С.Б. Крымский, В.Е. Пилипенко, Ю.В. Салюк; отв. ред. Ю.Н. Пахомов. – К.: Наукова думка, 1992. – 116 с.

162. Стратегії розвитку України: теорія і практика. – К., 2002. – 745 с.

163. Передвиборна програма Партії Регіонів / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/meet/program/> – Заголовок з екрана.

164. Передвиборна програма Блоку політичних партій «Блок Литвина» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://narodna.org.ua/news/2007/08/09/4349/>– Заголовок з екрана.

165. Передвиборна програма Блоку «Народний Союз Наша Україна» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.maidan.org.ua/wiki/index.php>. – Заголовок з екрана.

166. Передвиборна програма «Блоку Юлії Тимошенко» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/news/press/246/>. – Заголовок з екрана.

167. Деякі питання проведення земельних аукціонів: постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 90 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2008-%EF>.

168. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394: Указ Президента № 309/2008 від 07 квітня 2008 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F2008>. – Заголовок з екрана.

169. Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 394 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394-2008-%EF>. – Заголовок з екрана.

170. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394: Указ Президента України № 406/2008 від 25.04.2008. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F2008>. – Заголовок з екрана.

171. Про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394 «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»: Конституційне подання Президента України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0012100-08>. – Заголовок з екрана.

172. Петков С.В. Планування в управлінні організацією як один з елементів ефективного менеджменту / С.В. Петков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 64–69.

173. 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.

174. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: монографія / О.І. Сушинський. – Л.: ПТВФ «Афіша», 2003. – 176 с.

175. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник / М.І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.

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

177. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Х.: Право, 1996. – 164 с.

178. Акофф Р. Планування майбутньої корпорації / Рассел Акофф. – М.: Прогрес, 1985. – 382 с.

179. Смолін І.В. Моделі стратегічного управління та умови їх застосування / І.В. Смолін // Статистика України. – 2003. – № 4. – С. 52–55.

180. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: навч.-метод. посібник / З.Є. Шершньова, С.В. Оборська, Ю.М. Ратушний. – К.: КНЕУ, 2001. – 232 с.

181. Пастухова В.В. Аналіз системи стратегічного управління підприємством: методологічний аспект / В.В. Пастухова // Фінанси України. – 2000. – № 10. – С. 69–74.

182. Герасимчук В.Г. Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання: навч. посібник / В.Г. Герасимчук. – К.: КНЕУ, 2000. – 360 с.

183. Про затвердження обласної Комплексної програми профілактики злочинності на 2005–2010 роки: розпорядження голови Луганської обласної

державної адміністрації від 19 жовтня 2005 р. № 875 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/official/>. – Заголовок з екрана.

184. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В.І. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.

185. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

186. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – № 10: Місцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 448 с.

187. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

188. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

189. Про телекомунікації: Закон України від 18 листоп. 2003 року № 1280-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

190. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

191. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.

192. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року № 1060-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

193. Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.1993 № 3745-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

194. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

195. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

196. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 № 2456-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

197. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001 № 2768-ІІІ / Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

198. Лісовий кодекс України: Закон від 21.01.1994 № 3852-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

199. Водний кодекс України: Закон від 06.06.1995 № 213/95-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

200. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / В.М. Кампо. – К.: «ІнЮре», 1997. – 34 с.

201. Современный словарь иностранных слов. – 5-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 2002. – 842 с.

202. Кельман М.С. Теорія держави і права (схеми, таблиці, поняття): навч. посібник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.В. Сухицька. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 148 с.

203. Оксамытний В.В. Теория государства и права / В.В. Оксамытний. – М., 2004. – 563 с.

204. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В.І. Борденюк // Право України. – 2003. – №11. – С. 17–22.

205. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

206. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О.В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.

207. Муніципальне право України: підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

208. Лещух А. Сутність організаційних функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень / Андрій Лещух // Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія юридична. – 2009. – Вип. 50. – С. 139–144.

209. Лещух А. Вплив адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України на профілактику адміністративних правопорушень / Андрій Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів, 2007. – Вип. 2. – С. 189–195.

210. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1996. – 210 с.

211. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М.: Изд. группа «Форум-Инфра-М», 1998. – 160 с.

212. Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М.А. Краснов. – М.: Акад. прав. ун-т, 1993. – 296 с.

213. Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / под общ. ред. С.Н. Юрковой. – С.-Петербург: Об-во «Знание» С.-Петербурга и Ленингр. области, 2000. – 322 с.

214. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.99 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

215. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України № 706/2005 від 25.04.05 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 34. – 192 с.



216. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1276%2F2005>. – Заголовок з екрана.

217. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>. – Заголовок з екрана.

218. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – 212 с.

219. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М., 1987. – 1056 с.

220. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О.М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 98–104.

221. Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка: учебное пособие / А.В. Загорный. – М., 1981. – 169 с.

222. Паньонко І.М. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / І.М. Паньонко. – Львів, 1998. – 132 с.

223. Сахаров А.Б. Правовое обеспечение предупреждения преступлений / А.Б. Сахаров // Советское государство и право. – 1975. – № 11. – С. 83–85.

224. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В.М. Шванков. – М., 1978. – 87 с.

225. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові проблеми взаємодії боротьби з корупцією: монографія / Д.Г. Заброда, В.К. Колпаков. – Дн.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – 176 с.

226. Курс советской криминологии: Предупреждение преступности / [В.К. Звирбуль, И.И. Карпец, Б.В. Коробейников и др.]. – М.: Юрид. лит., 1986. – 352 с.

227. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.С. Назар // Львівський держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2007. – 20 с.

228. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. / О.М. Солоненко // Нац. акад. внутр. справ. України. – К., 2004. – 20 с.

229. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР / Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – 216 с.

230. Лунев А.Е. Координация в государственном управлении / А.Е. Лунев // Советское государство и право. – 1971. – № 11. – С. 27–34.

231. Зарипов З.С. Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел / З.С. Зарипов. – Томск, 1980. – 84 с.

232. Жалинский А.Э. Организационные связи органов внутренних дел в системе профилактики правонарушений / А.Э. Жалинский // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1977. – С. 81–94.

233. Петков В.П. Щодо партнерства міліції та населення у зміцненні дисципліни та у профілактиці злочинності / В.П. Петков // Проблеми

правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наук. статей. –2000. – № 2. – С. 55–63.

234. Тринько Р.І. Злочинність в Україні / Р.І. Тринько. – Львів, 2007. – 55 с.

235. Загвойська Л. Економічне підґрунтя менеджменту природних ресурсів на засадах сталого розвитку / Л.Д. Загвойська, О.Я. Лазор // Економіка України. – 2005. – № 8. – С. 75–80.

236. Куфта Н. Зміцнення податкової дисципліни як фактор стабілізації фінансової системи / Н.О. Куфта // Економіка України. – 2001. – № 1. – С. 22–26.

237. Організація охорони громадського порядку: конспект лекцій / за ред. М.Б. Бучка. – Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського юридичного інституту МВС України, 2004. – 128 с.

238. Лещух А. Теоретичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень / Андрій Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів, 2009. – Вип. 3. – С. 167–174.

239. The European Urban Charter. – Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.

240. Див.: The European Declaration of Urban Rights. – SCLRA, 1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>. – Заголовок з екрана.

241. The Sociology of Georg Simmel. – Interaction in the Idea of Law. – 1950. – p.189.

242. Hiller G.A. Definitions of Community: Areas of Agreement // Rual Sociology. – June. – 1955. – P. 778.

243. Jonassen C.T. Community Tipology. – Community Structure and Analysis. – N.Y., 1959. – P. 227.

## Додаток А. 1.

**Результати опитування представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань організаційно-правового забезпечення у сфері профілактики адміністративних правопорушень**

№ п/п, запитання та варіанти відповідей	Обласні державні адміністрації								Посадові особи органів МС	РАЗОМ	% співвідношення
	Житомирська	Івано- Франківська	Київська	Львівська	Миколаївська	Полтавська	Сумська	Херсонська			
	Опитано осіб										
	40	40	40	40	40	40	40	40	40	360	100
<b>1. Яке місце займає профілактика адмінправопорушень в політиці держави?</b>											
<i>а) важливе</i>	27	23	28	35	23	24	28	30	18	236	66
<i>б) неважливе</i>	10	9	6	3	15	6	4	4	20	77	21
<i>в) важко відповісти</i>	3	8	6	2	2	10	8	6	2	47	13
<b>2. Чи достатнє інформаційне забезпечення щодо профілактики адміністративних правопорушень органами та посадовими особами місцевого самоврядування?</b>											
<i>а) достатнє</i>	26	20	30	33	28	26	30	23	17	233	64
<i>б) недостатнє</i>	11	11	6	5	10	6	4	9	23	85	24
<i>в) важко відповісти</i>	3	9	4	2	2	8	6	8	0	42	12
<b>3. Які органи, посадові особи чи інші суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють найбільш ефективний вплив на профілактику правопорушень на підвідомчій території?</b>											
<i>а) міські ради</i>	2	1	3	1	4	2	5	2	8	28	8
<i>б) сільські, селищні ради</i>	5	7	3	5	7	6	5	6	6	50	14
<i>в) районні, обласні ради</i>	1	–	1	–	3	2	4	1	2	14	4
<i>г) виконавчі комітети місцевих рад</i>	9	10	14	8	4	6	3	6	6	66	20
<i>д) інші виконавчі органи</i>	3	4	2	7	4	6	2	4	4	36	10
<i>е) депутатські комісії</i>	–	–	1	–	1	–	–	1	1	4	1
<i>є) комісії (адміністративна, спостережна тощо)</i>	5	3	3	6	3	6	3	5	7	41	12
<i>ж) голова територіальної громади</i>	4	3	3	1	3	1	1	1	1	18	5
<i>з) депутат місцевої ради</i>	1	1	–	1	–	–	–	1	–	4	1
<i>и) органи самоорганізації населення</i>	7	5	5	3	8	8	3	7	4	50	14
<i>і) територіальні громади</i>	3	6	5	8	3	3	4	6	1	39	11
<b>4. Чи достатня законодавча (нормативно-правова) база з профілактики адміністративних правопорушень?</b>											



б) щомісяця	–	–	–	–	1	–	–	1	–	2	1
в) щокварталу	2	4	2	–	2	3	3	1	4	21	6
г) що півроку	7	5	2	4	2	5	4	2	4	35	10
д) рідше ніж раз в рік	21	19	23	27	21	17	26	20	24	198	54
е) не спостерігаю	7	5	3	5	12	8	6	9	5	60	17
є) важко сказати	3	7	10	4	2	7	1	7	3	44	12
<b>9. Чи тотожними на Вашу думку є поняття «попередження» (1), «запобігання» (2) з «профілактикою» (3) адміністративних правопорушень?</b>											
а) всі поняття тотожні	31	27	25	26	29	33	35	37	34	277	78
б) тотожні 2 і 3	5	7	3	5	4	7	4	2	4	41	11
в) тотожні 1 і 2	3	6	7	6	5	–	1	–	2	30	8
г) нетотожні	–	–	1	1	1	–	–	1	–	4	1
д) важко сказати	1	–	4	2	1	–	–	–	–	8	2
<b>10. У яких ланках органів управління місцевого самоврядування на Вашу думку проведення заходів з профілактики правопорушень є максимально ефективним?</b>											
а) село	11	7	9	13	13	7	12	7	6	85	24
б) селище	1	5	7	2	–	3	4	5	2	29	8
в) місто	2	3	2	1	2	2	3	4	4	23	6
г) район у місті	2	5	1	3	3	4	4	5	7	34	9
д) район	1	–	–	–	–	1	1	2	1	6	2
е) область	–	–	1	–	–	1	1	1	–	4	1
є) регіон	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
ж) будинок, вулиця, квартал	14	19	18	20	18	21	14	16	15	155	44
з) в усіх ланках	8	1	2	1	4	1	1	–	5	23	6
и) важко сказати	1	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0
<b>11. Чи мають бути серед суб'єктів профілактики правопорушень, визначених державою органи та посадові особи місцевого самоврядування, територіальні громади?</b>											
а) так	27	25	29	28	23	25	16	29	24	226	64
б) ні	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
в) важко відповісти	1	–	–	–	–	–	1	–	–	2	1
г) ці суб'єкти повинні приймати власні програми профілактики	12	15	11	12	17	15	13	11	16	122	35
<b>12. Які наслідки породжує профілактика правопорушень?</b>											
а) зайва трата часу та бюджетних коштів	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
б) зростання довіри та поваги до суб'єктів профілактики	17	13	11	15	17	14	11	8	7	113	31
в) посилення правопорядку і законності	23	26	29	24	20	24	27	30	31	234	66
г) послаблення позитивної відповідальності об'єкта профілактики	–	1	–	1	1	–	–	1	–	4	1



<b>16. Чи варто доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею, яка б передбачала повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень на підвідомчій території з відповідною розбивкою їх на «власні» та «делеговані»?</b>											
а) так	17	12	8	10	9	8	14	17	6	101	28
б)ні	–	–	8	4	4	2	2	–	1	21	6
в) лише з власними повноваженнями	2	1	4	1	3	2	–	2	1	16	4
г) лише з делегованими повноваженнями	3	4	3	5	2	4	2	1	–	24	7
д) повноваження виконавчих органів достатньою мірою регламентовані нормативно-правовими актами	–	5	2	1	–	2	4	1	–	15	4
е) так, за умови їх організаційно- правового та матеріально - технічного забезпечення	18	17	13	19	20	21	18	19	30	175	49
є) важко відповісти	–	1	2	–	2	1	–	–	2	8	2
<b>17. Чи повинні органи та посадові особи органів місцевого самоврядування планувати свою діяльність в сфері профілактики правопорушень?</b>											
а) так	40	40	40	40	40	40	40	40	40	360	100
б) ні	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
в) важко сказати	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>18. Чи можуть і повинні органи та посадові особи місцевого самоврядування прогнозувати стан правопорушень на підвідомчій території?</b>											
а) так	38	36	37	35	39	40	38	39	38	340	95
б)ні	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
в)важко сказати	–	–	–	2	1	–	1	1	–	5	1
г) залежно від стану криміногенної ситуації	2	4	3	3	–	–	1	–	2	15	4
<b>19. Чи відповідає нормативно-правова база України з профілактики правопорушень у порівнянні з європейськими «стандартами»?</b>											
а) так	9	2	14	3	12	18	6	1	7	72	21
б) ні	3	5	4	7	2	1	4	2	4	32	9
в) частково відповідає	24	17	13	22	19	17	19	25	18	174	49
г) важко сказати	4	6	9	8	7	4	11	12	11	72	21



## Додаток А.2.

**Результати опитування з питань застосування  
органами місцевого самоврядування напрямів та методів у сфері профілактики  
адміністративних правопорушень**

№ п/п, запитання та варіанти відповідей	Категорії опитаних респондентів				Всього	% відношення				
	Посадові особи органів МС	Державні службовці	Студенти Курсанти	Пересічні громадяни						
							Кількість опитаних осіб			
							40	20	30	60
<b>1. Який із напрямків профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування повинен бути більш головним у сфері профілактики адміністративних правопорушень?</b>										
а) Безпосередня профілактика	13	5	7	18	43	31				
б) Рання профілактика	27	15	23	42	97	69				
в) Інше	-	-	-	-	-	-				
<b>2. Застосування яких із вказаних методів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування буде найефективнішим у відповідних територіальних громадах?</b>										
а) Примус	13	8	4	15	40	27				
б) Переконавання	23	9	7	39	78	52				
в) Заохочення	4	3	19	6	32	21				
г) Інше	-	-	-	-	-	-				

## Додаток А.3.

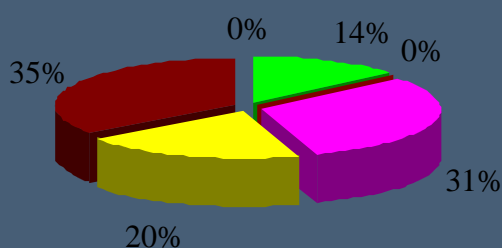
**Результати  
опитування 100 посадових осіб  
місцевого самоврядування Львівської області  
з питань профілактики адміністративних правопорушень**

№ п / п	Запитання і варіанти відповідей	Відпо- віді	% відношення	Відпо- віді	% відношення
		так		ні	
1	2	3	4	5	6
1.	<b>Чи приймалися до розгляду місцевою радою або виконавчим комітетом ініціативи з питань у сфері профілактики адміністративних правопорушень?</b>	67	16	33	20
2.	<b>Чи виносилися на відкриті засідання місцевої ради чи її виконавчого комітету ініційовані питання профілактики адміністративних правопорушень, віднесені до відання місцевого самоврядування?</b>	57	13	43	25
3.	<b>Чи вносилися пропозиції і приймалися рішення з питань місцевого значення, віднесені до відання місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та підлягають обов'язковому розгляду цими органами за результатами громадських слухань?</b>	46	11	54	32
4.	<b>Які аргументи від'ємних (негативних, нульових) результатів розгляду або неприйняття рішень органів місцевого самоврядування за ініціативами та пропозиціями громадян (назвіть головну, яка слугувала причиною відмови):</b>	X	X	X	X
а)	недостатнє фінансування	24	6	X	X
б)	некваліфікованість органів та посадових осіб місцевого самоврядування	3	1	X	X
в)	відсутність нормативно-правової регламентації конкретних пропозицій та ініціатив населення у цій сфері	17	4	X	X
г)	брак досвідчених кадрів	22	5	X	X
д)	недостатня участь членів територіальних громад у здійсненні ініціатив та поданні пропозицій щодо питань профілактики правопорушень на відповідній території	13	3	X	X
е)	байдужість населення та суб'єктів місцевого самоврядування до профілактики правопорушень в цілому	5	1	X	X
є)	недостатня увага з боку держави та її органів на проблеми профілактики правопорушень на місцях	7	2	X	X
ж)	відсутня чітка координація та взаємодія усіх суб'єктів профілактики правопорушень на всіх рівнях (включаючи обмін інформацією, досвідом,	9	2	X	X

	прийняття спільних рішень, дій тощо)				
з)	інше (прохання вказати)	X	X	X	X
5.	<b>Чи має бути наділений владними функціями та повноваженнями у сфері профілактики адміністративних правопорушень голова відповідної територіальної громади?</b>	74	17	26	15
6.	<b>Чи повинен місцевий голова – як найвища посадова особа відповідної територіальної громади очолювати систему суб'єктів профілактики правопорушень на місцях?</b>	87	19	13	8

### Додаток Б.1.

**Якою мірою слід використовувати в профілактичній діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування позитивний досвід зарубіжних країн у вказаній сфері?**



■ Додатково в окремих випадках

■ Недоцільно

■ Досвід профілактики правопорушень органами та посадовими особами в Україні є більш пристосованим до реалій сьогодення України, причин та умов вчинення правопорушень, суб'єктів профілактики, профілюваних осіб у порівнянні з досвідом у зарубіжних країнах

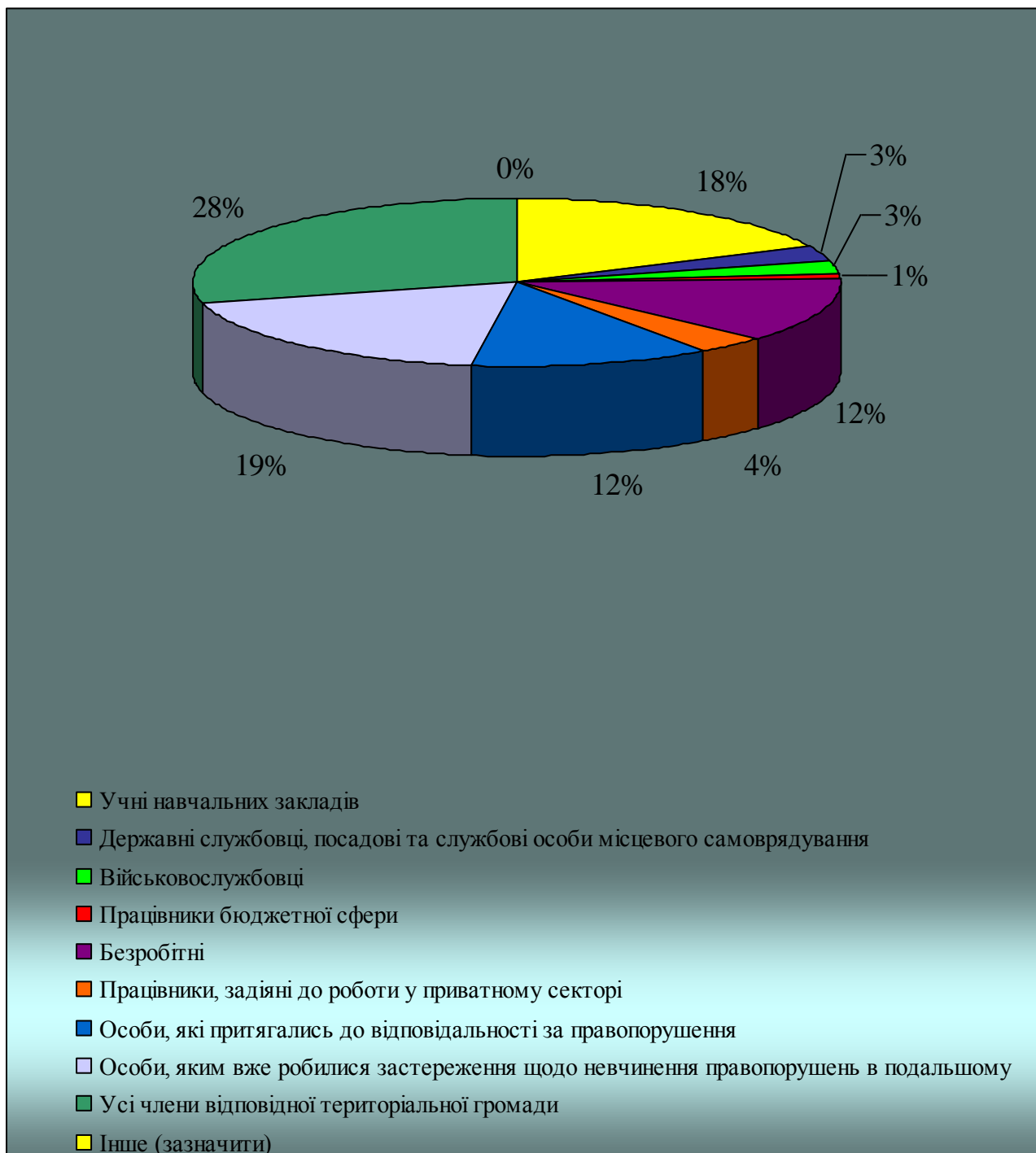
■ Зарубіжний досвід профілактики правопорушень не охоплює сфери життєдіяльності суспільства з урахуванням його національно-історичного розвитку

■ Додатково загалом

■ Важко відповісти

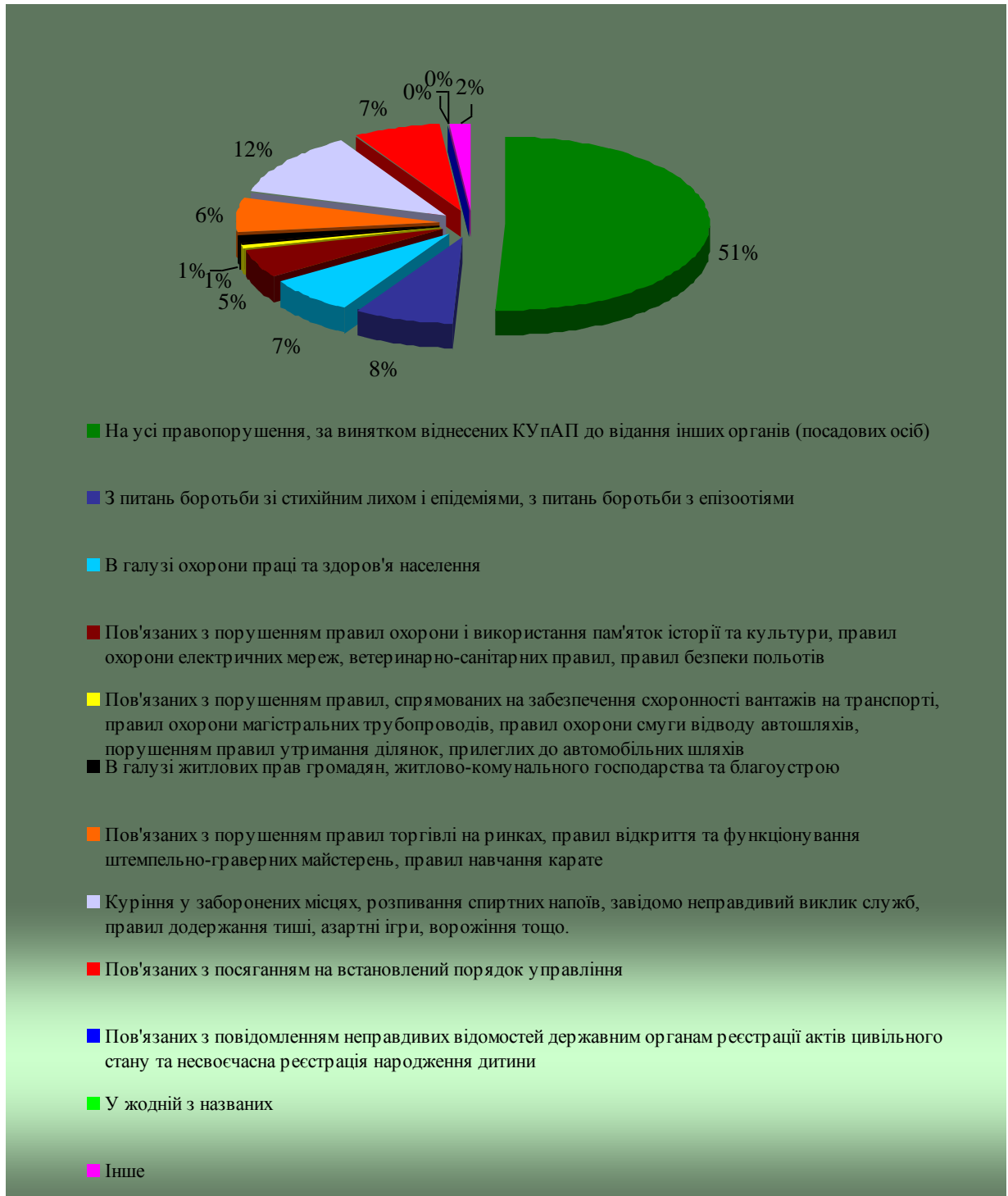
## Додаток Б.2.

**Яка група суб'єктів потребує найбільшого впливу з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері профілактики правопорушень?**



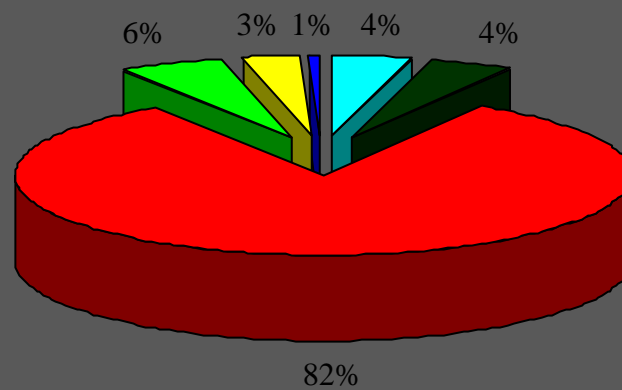
### Додаток Б.3.

**На правопорушення у яких сферах суспільного життя територіальної громади слід звертати особливу увагу органам та посадовим особам місцевого самоврядування під час планування та здійснення профілактики адміністративних правопорушень?**



## Додаток № Б.4.

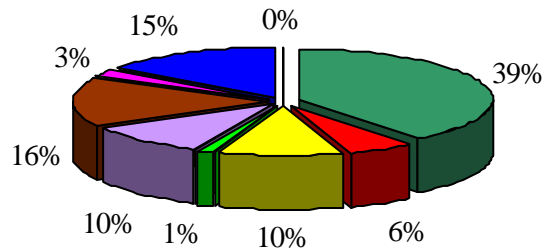
**Яким нормативно-правовим актом (актами) повинна регламентуватися діяльність органів самоорганізації та органів і посадових осіб у сфері профілактики адміністративних правопорушень?**



- Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні"
- Законом України "Про профілактику правопорушень органами самоорганізації та органами і посадовими особами місцевого самоврядування в Україні"
- Законом України "Про профілактику правопорушень"
- Спеціальним законом
- Системою Законів України, актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, комітетів, місцевих державних адміністрацій та ін.
- Важко відповісти

## Додаток Б.5.

Які проблеми щодо профілактики адміністративних правопорушень є найгострішими в системі місцевого самоврядування?



- Недостатнє фінансування
- Не кваліфікованість органів та посадових осіб місцевого самоврядування
- Відсутність належних повноважень місцевого самоврядування у цій сфері
- Недокомплектація органів місцевого самоврядування відповідними досвідченими кадрами
- Недостатня участь (пасивність) членів територіальних громад у діяльності щодо профілактики правопорушень на відповідній території
- Байдужість населення та суб'єктів місцевого самоврядування до профілактики правопорушень в цілому
- Недостатня увага з боку держави та її органів на проблеми профілактики правопорушень на місцях
- Відсутня чітка координація та взаємодія
- Інше (прохання вказати)



## Додаток В.1.

**Типова програма  
профілактики правопорушень  
у територіальній громаді**

**ЗМІСТ**

**I. Головні програмні заходи профілактики правопорушень у територіальній громаді.**

**II. Паспорт програми профілактики правопорушень у територіальній громаді (надалі – Програми)**

2.1. Основні розробки програми

2.2. Координатори-Замовники

2.3. Учасники

**III. Загальні положення**

3.1. Правова основа

3.2. Мета програми

3.3. Завдання програми

**IV. Основи організації профілактики правопорушень**

4.1. Система суб'єктів профілактики правопорушень

4.2. Основні функції суб'єктів профілактики правопорушень

**V. Координація діяльності суб'єктів профілактики правопорушень**

**VI. Строки реалізації програми**

**VII. Джерела фінансування програми**

**VIII. Очікувані результати**

**I. Головні програмні заходи**

1.1. Організаційні заходи виконання програми

1.2. Нормативно-правове забезпечення виконання програми

1.3. Різновиди профілактики правопорушень:

- Профілактика правопорушень на рівні відповідної територіальної громади, окремого адміністративно-територіального утворення
- Профілактика правопорушень в межах окремої галузі, сфери управління, підприємства, організації, установи
- Відтворення інституту соціальної профілактики і залучення громадськості до профілактики правопорушень
- Профілактика правопорушень стосовно окремих категорій осіб та щодо окремих видів протиправної діяльності
- Профілактика правопорушень неповнолітніх та молоді
- Профілактика серед осіб, що пропагують екстремізм, які готують чи замислюють здійснення антидержавних чи антисоціальних актів
- Профілактика порушень законодавства про громадянство, про національні меншини, попередження та припинення нелегальної міграції
- Профілактика правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків

- Профілактика правопорушень серед осіб, звільнених з місць позбавлення волі
  - Профілактика правопорушень в громадських місцях та на вулицях
  - Профілактика правопорушень на адміністративних ділянках
- 1.4. Інформаційно-методичне забезпечення профілактики правопорушень

## **II. Паспорт Програми**

2.1. Правові основи розроблення Паспорта Програми:

Акти та дії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

2.2. Координатори-Замовники Програми профілактики правопорушень у територіальній громаді: Спеціально уповноважений центральний орган профілактики правопорушень при Кабінеті Міністрів України (Міжвідомча комісія з профілактики правопорушень) (надалі – **МКПП**); Система: 1) Вищий центральний орган-координатор – МКПП при Кабінетові Міністрів України, виконавець-координатор на місцях – МКПП різних рівнів та ланок місцевого управління);

2.3. Виконавці: місцеві органи виконавчої влади, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи соціального захисту, органи освіти, органи зайнятості населення, органи юстиції, органи пенітенціарної системи, органи охорони здоров'я, органи управління ЗМІ, органи з питань сім'ї та молоді, органи управління культурним розвитком, міграційні служби, заклади освіти і науки, митні органи, підрозділи СБУ на місцях, підрозділи МНС на місцях, громадські організації, трудові колективи, релігійні та благодійні організації.

## **III. Загальні положення**

3.1. Правову основу Програми діяльності суб'єктів профілактики правопорушень складають: Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші нормативно-правові акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, акти місцевих референдумів.

3.2. Мета Програми – забезпечення безпеки громадян на відповідній території.

3.3. Завдання Програми:

- зниження рівня правопорушень на відповідній території;
- відтворення системи соціальної профілактики правопорушень, направленої в першу чергу, на активізацію боротьби з пияцтвом, алкоголізмом, наркоманією, злочинністю, бездоглядністю неповнолітніх, незаконною міграцією, ре соціалізацію осіб, звільнених з місць позбавлення волі;
- вдосконалення нормативної правової бази органів місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень;

- активізація участі та покращення координації діяльності органів місцевого управління у сфері профілактики правопорушень;
- залучення в попередження правопорушень підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадських організацій;
- зниження «правового нігілізму» населення, створення стимулів для ведення законослухняного способу життя;
- підвищення оперативності реагування на заяви та повідомлення про правопорушення за рахунок нарощення сил правопорядку та технічних засобів контролю за ситуацією в громадських місцях;
- оптимізація роботи щодо попередження (профілактики) правопорушень, які вчинюються на вулицях та у громадських місцях;
- виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень.

#### **IV. Основи організації профілактики правопорушень**

##### **4.1. Система суб'єктів профілактики правопорушень:**

4.1.1. Суб'єкти - безпосередні виконавці заходів Програми: місцеві органи виконавчої влади, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи соціального захисту, органи освіти, органи зайнятості населення, органи юстиції, органи пенітенціарної системи, органи охорони здоров'я, органи управління ЗМІ, органи з питань сім'ї та молоді, органи управління культурним розвитком, міграційні служби, заклади освіти і науки різних форм власності та підпорядкування, митні органи, підрозділи СБУ на місцях, підрозділи МНС на місцях, громадські організації, трудові колективи, релігійні та благодійні організації, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, політичні партії та рухи, громадські організації, асоціації та фонди; територіальні громади, групи громадян або окремі члени територіальних громад.

4.1.2. Суб'єкти контролю за виконанням заходів Програми: Кабінет Міністрів України, МКПП, що повинні бути створені на всіх рівнях державного управління та в усіх ланках місцевого самоврядування.

##### **4.2.3. Основні функції суб'єктів профілактики правопорушень**

У межах своєї компетенції :

- визначення (конкретизація) пріоритетних напрямків, цілей та завдань профілактики правопорушень з урахуванням стану законності та правопорядку, особливостей регіону тощо;
- планування у сфері профілактики правопорушень;
- розробка та прийняття відповідних нормативних правових актів;
- розробка, прийняття та реалізація програм профілактики правопорушень;
- безпосереднє здійснення профілактичної роботи;

- координація та контроль за діяльністю підпорядкованих (нижчестоячих) суб'єктів профілактики правопорушень та надання їм допомоги;
- матеріальне, фінансове, кадрове забезпечення діяльності щодо профілактики правопорушень;
- організація обміну досвідом профілактичної роботи, в тому числі і в рамках міжнародного співробітництва.

4.1.5. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення, що відносяться до сільської, селищної, міської, районної в місті ланки і знаходяться в мікрорайонах за місцем проживання населення та розташування об'єктів профілактичного впливу, складають основу всієї системи суб'єктів профілактики правопорушень.

4.1.6. Вони забезпечують максимальну доступність профілактичного впливу, дієвість заходів впливу, їх достатність, адекватність та комплексність, індивідуальний підхід в роботі з людьми на основі єдності соціального контролю та надання їм допомоги.

4.1.7. Ці органи підтримують та заохочують діяльність організацій, підприємств, установ всіх форм власності з відродження традиційних та створенню нових громадських структур профілактичного спрямування, участі в профілактиці правопорушень, стимулюють формування системи громадських утворень, що створюються на добровільній основі для безпосередньої участі в профілактиці правопорушень; охорони людей, захисту їх життя, здоров'я, честі і гідності; охорони приміщень та захисту власності; охорони правопорядку; розробки рекомендацій, консультування громадян, надання їм іншої допомоги, що допомагає уникнути небезпеки стати жертвою правопорушення; надання підтримки особам, що потерпіли від правопорушення; поширення знань про прийоми та способи самозахисту, правила та навички взаємодії з правоохоронними органами; здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів щодо забезпечення населення, захисту прав та інтересів осіб, потерпілих від правопорушення.

4.1.8. Організації, підприємства, установи, засновані на різних формах власності, політичні партії та рухи, релігійні конфесії, асоціації та фонди беруть участь в профілактичній діяльності за дорученням державних органів чи органів місцевого самоврядування, або за власною ініціативою в межах та формах, передбачених законодавством України.

## **V. Координація діяльності суб'єктів профілактики правопорушень**

5.1.1. Координація діяльності суб'єктів профілактики покладається на новоутворені МКПП, діяльність яких регламентується розробленими та прийнятими на загальнодержавному та регіональному рівнях нормативними правовими актами. Рішення, прийняті на засіданні МКПП за участю та погодженням усіх керівників місцевих органів виконавчої влади, найвищих посадових осіб – голів відповідних територіальних громад, керівників районної та обласної ланок системи місцевого самоврядування є обов'язкові для виконання суб'єктами профілактики відповідного рівня.

5.1.2.В рамках МКПП можуть утворюватися робочі комісії по окремих напрямків діяльності або для вирішення конкретної проблеми у сфері організації профілактики правопорушень на відповідній території.

5.1.3.Суб'єкти профілактики правопорушень на позаштатній основі створюють робочі групи по взаємодії з МКПП та координації виконання програмних заходів та реалізації прийнятих на МКПП рішень в частині, яка їх стосується. До участі в роботі МКПП можуть бути запрошені за згодою представники судових органів.

5.1.4.До координаційних повноважень МКПП відносяться:

- здійснення комплексного аналізу стану профілактики правопорушень на відповідній території з наступним виробленням рекомендацій суб'єктам профілактики;
- розроблення проектів довгострокових регіональних і муніципальних комплексних цільових програм щодо профілактики правопорушень, контроль за їх виконанням, цільовим використанням виділених грошових коштів;
- надання органам місцевого самоврядування, іншим суб'єктам профілактики правопорушень, громадянам інформації про стан профілактичної діяльності, внесення пропозицій щодо підвищення її ефективності;
- організація заслуховування керівників суб'єктів профілактики з питань попередження правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню;
- координація діяльності суб'єктів профілактики щодо запобігання правопорушень, вироблення заходів щодо її вдосконалення;
- підготовка проектів рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень;
- укріплення взаємодії та налагодження тісної співпраці з населенням, засобами масової інформації.

## **VI. Строки реалізації програми**

6.1.1.Зазначається на який термін приймається програма: 1 рік, 1-5 років чи інший період;

## **VII. Джерела фінансування програми**

7.1.2.Заходи, передбачені Програмою фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів усіх рівнів, коштів, які виділяються керівниками чи керівними органами суб'єктів профілактики (які не відносяться до системи органів державної влади або місцевого самоврядування) на фінансування основної діяльності підпорядкованих виконавців профілактичних заходів (філії, осередки, дочірні підприємства тощо), позабюджетні та інші джерела, не заборонені законом.

7.1.3.У відповідності до Бюджетного кодексу України джерело фінансування заходів Програми визначається, виходячи з наявності коштів в державному та місцевому бюджетах.

## VIII. Очікувані результати

### 8.1.1. Завдання Програми:

- зменшити кількість правопорушень;
  - підвищити ефективність державної системи соціальної профілактики правопорушень, залучити до організації діяльності щодо профілактики правопорушень територіальні громади та їх актив, підприємства, установи, організації всіх форм власності, а також громадські організації та скерувати її у «соціальне» русло щодо: активізації боротьби з пияцтвом, алкоголізмом, наркоманією, злочинністю, бездоглядністю неповнолітніх, незаконною міграцією, ресоціалізації осіб, звільнених з місць позбавлення волі та ін.;
  - забезпечити нормативне правове регулювання профілактики правопорушень;
  - покращити інформаційне забезпечення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських організацій щодо забезпечення охорони громадського порядку на відповідній території, взаємодію та координацію цих суб'єктів профілактики;
  - оздоровити обстановку на вулицях та в інших громадських місцях;
  - зниження «правового нігілізму» населення, створення стимулів для ведення законслухняного способу життя;
  - знизить рівень рецидивної та «побутової» злочинності;
  - покращити профілактику правопорушень в середовищі неповнолітніх та молоді;
  - підвищення оперативності реагування на заяви та повідомлення про правопорушення за рахунок нарощення сил правопорядку та технічних засобів контролю за ситуацією в громадських місцях;
  - оптимізація роботи щодо попередження (профілактики) правопорушень, які вчинюються на вулицях та у громадських місцях;
  - посилити контроль за міграційними потоками, «ненадійними» етнічними групами чи окремими особами, знизить кількість незаконних емігрантів;
  - знизити кількість правопорушень, зв'язаних із незаконним обігом наркотичних та психотропних речовин;
  - підвищити рівень довіри населення до органів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
  - виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень.
-

### Основні програмні заходи

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінан- сування
<b>I</b>	<b>Організаційні заходи щодо виконання програми</b>			
1.1	Створити на базі територіальних громад та органів виконавчої влади міжвідомчі комісії з профілактики правопорушень (МКПП)	1.Органи місцевого самоврядування 2.Місцеві органи виконавчої влади, МКПП при Кабінетові Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти МБ
1.2	Запровадити посаду заступника голови відповідної територіальної громади, відповідального за організацію профілактики правопорушень	1.Органи місцевого самоврядування 2. МКПП при Кабінетові Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти МБ
1.3	Створити позаштатні робочі групи (оперативні штаби) органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади для координації виконання програмних заходів на відповідній території	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП при Кабінетові Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ПБ
1.4	Здійснити коректування чинних регіональних і муніципальних програм профілактики правопорушень	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 2.МКПП при Кабінетові Міністрів України	За необхідністю	Кошти ДБУ МБ ПБ
<b>II</b>	<b>Нормативно-правове забезпечення профілактики правопорушень</b>			
2.1	Ініціювати прийняття на різних рівнях нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень	1.МКПП при Кабінетові Міністрів України Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Інші суб'єкти системи профілактики правопорушень	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.2	Організувати проведення правової експертизи	1.МКПП різних рівнів та ланок управління	За окремим	Кошти ДБУ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	розроблених і чинних законів і нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень	Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Інші суб'єкти системи профілактики правопорушень	планом	МБ ФОД
2.3	Організувати підготовку й прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні	1.МКПП різних рівнів і ланок управління на місцях, Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП при Кабінетові Міністрів України		Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3.1	«Про нормативи забезпечення фінансовими й матеріальними ресурсами суб'єктів системи профілактики – органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, фінансування яких здійснюватиметься з місцевих бюджетів»	1.Кабінет Міністрів України	Протягом I кварталу	Кошти ДБУ
2.3.2	«Про міжвідомчу комісію із профілактики правопорушень при Кабінетові Міністрів України»	1.Кабінет Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ
2.3.3	«Про порядок підготовки, прийняття місцевих програм профілактики правопорушень»	1.МКПП при Кабінетові Міністрів України Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ
2.3.4	«Про затвердження типової програми профілактики правопорушень на території територіальної громади села, селища, міста, району у місті»	1.МКПП різних рівнів та ланок управління на місцях. 2. МКПП при Кабінетові Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ
2.3.5	«Про діяльність формувань охорони громадського порядку місцевих територіальних громад»	1.МКПП різних рівнів та ланок управління на місцях. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ФОД



№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
		2. МКПП при Кабінетові Міністрів України		
2.3.6	«Про типові положення соціально-профілактичного центру за місцем проживання громадян»	1.МКПП при Кабінетові Міністрів України Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 2.Кабінет Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3.7	«Про типові положення ради профілактики трудового колективу підприємства, установи, організації»	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Організації, підприємства, установи, засновані на різних формах власності, політичні партії та рухи, асоціації та фонди 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3.8	«Про введення посад інспекторів профілактики дитячих правопорушень в освітніх закладах»	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні та державні дитячі навчальні заклади освіти 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти МБ
2.3.9	«Про систему захисту прав неповнолітніх, профілактики безнаглядності й правопорушень»	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти МБ
2.3.10	«Про відповідальність батьків за виховання дітей»	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
		неповнолітніх 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
2.3.11	«Про комісії зі справ неповнолітніх і захисту їх прав»	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
2.3.12	«Про утворення спеціалізованих навчально-виховних закладів для неповнолітніх з відхиленням в психічному розвитку, котрі вчинили правопорушення»	1.Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх, заклади охорони здоров'я 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
<b>III Профілактика правопорушень</b>				
3.1	Профілактика правопорушень у сфері комунальної освіти відповідної територіальної громади			
3.1.1	Розробити й впровадити систему стимулювання роботодавців, що створюють робочі місця для працевлаштування осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі, з обмеженими фізичними здібностями, випускників інтернатних установ і дитячих будинків	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи та служби зайнятості, трудові колективи, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, асоціації та фонди 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ
3.1.2	Розробити й внести в шкільну програму спеціальні курси з різних трудових спеці-	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	альностей	Місцеві органи виконавчої влади Органи освіти 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.1.3	Організувати профорієнтацію й навчання випускників інтернатних установ і дитячих будинків	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи освіти, трудові колективи, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, асоціації та фонди 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.1.4	Утворити стаціонарні установи соціального обслуговування, реабілітації й адаптації:			
3.1.4.1	неповнолітніх, котрі повернулися з виховних колоній, спецустанов, що не мають житла	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи освіти, трудові колективи, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, асоціації та фонди, установи пенітенціарної системи 2. МКПП різних рівнів та ланок управління, судові органи та прокуратура	За окремим планом або протягом року	Кошти ДБУ МБ ФОД ПБ
3.1.4.2	неповнолітніх наркоманів	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади	Протягом року	-//-

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
		Органи системи охорони здоров'я та соціального забезпечення  2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.1.4.3	осіб, без певного місця проживання, які втратили соціальні зв'язки	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	-//-
3.1.4.4	одиноких осіб похилого віку та інвалідів, звільнених з місць позбавлення волі	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління, органи прокуратури	Протягом року	-//-
3.1.4.5	залежних від алкоголю, які втратили родинні зв'язки	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи соціального забезпечення, охорони здоров'я 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	-//-
3.1.5	Провести моніторинг дозвілля населення територіальної громади і на його основі забезпечити створення клубних формувань, спортивних секцій, спортзалів, театрів, кінотеатрів, басейнів, гуртків, навчальних курсів, інтернет-	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи управління у справах	Протягом 1 місяця	-//-

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	залів, що працюють на безкоштовній основі для певних категорій громадян	сім'ї та молоді, органи управління культурою 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.1.6	Організувати проведення комплексних оздоровчих, фізкультурно-спортивних і агітаційно-пропагандистських заходів (спартакіад, фестивалів, літніх і зимових ігор, походів і злетів, спортивних свят і вечорів, олімпіад, екскурсій, днів здоров'я й спорту, змагань по професійно-прикладній підготовці і т.д.)	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи управління у справах сім'ї та молоді, органи управління культурою 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-//-
3.1.7	Реалізувати комплексні заходи щодо стимулювання участі населення в діяльності громадських організацій правоохоронної спрямованості у формі добровільних народних дружин	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи системи міністерства внутрішніх справ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-//-
3.1.8	Забезпечити стимулювання добровільної задачі зброї й боєприпасів, що незаконно зберігаються в населення	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи СБУ, системи міністерства внутрішніх справ, прокуратури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-//-
3.1.9	Створити службу психологічної допомоги («Телефон довіри») особам, які опинилися в складній життєвій ситуації	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи охорони здоров'я, органи освіти, соціального забезпечення	Протягом 1 місяця	-//-

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
		2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.1.10	Забезпечити фінансування найму житла по досягненню 23-річчя випускникам інтернатних установ і дитячих будинків	1. Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади	Постійно	-//-
3.2.	<b>Профілактика правопорушень у рамках окремої галузі, сфери управління, підприємства, організації, установи</b>			
3.2.1	Прийняти заходи по запобіганню правопорушень і захисту працівників підприємств, установ, організацій від протиправних посягань шляхом реалізації додаткових заходів захисту (тривожні кнопки, інкасація, страхування тощо)	1. МКПП при Кабінетові Міністрів України, органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи, організації, підрозділи МВС, СБУ	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.2.2	Виробити систему заходів по контролю за забезпеченням технічної і протипожежної безпеки об'єктів зберігання фінансових і матеріальних цінностей, збереженню грошових коштів при їх транспортуванні	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Підрозділи МНС на місцях, органи самоорганізації населення за місцем проживання підрозділи системи МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.2.3	Ініціювати укладання на місцях угод з органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами системи профілактики правопорушень для участі в охороні громадського порядку	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади підрозділи МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.3.	<b>Відтворення інституту соціальної профілактики і залучення громадськості в запобігання правопорушень</b>			

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
3.3.1	Організувати роботу місцевих суспільних соціально-профілактичних центрів	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади, підрозділи МВС, СБУ, органів охорони здоров'я та соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.3.2	Організувати залучення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, кондомініумів до проведення заходів щодо запобігання правопорушень в займаних житлових приміщеннях	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Підрозділи МНС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.3.3.	Забезпечити участь громадськості в діяльності формувань правоохоронної спрямованості, ДНД, оперативних загонів, активізувати роботу позаштатних співробітників міліції	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.3.4	Забезпечити стимулювання громадян за одержання достовірної інформації про підготовлювані та скоєні правопорушення	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.3.5	Відродити рухи юних помічників міліції, юних інспекторів безпеки дорожнього руху, секцій і секції по вивченню кримінального і адміністративного законодавства, правил дорожнього руху тощо	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.4.	<b>Профілактика правопорушень відносно певних категорій осіб і по окремих видах протиправної діяльності</b>			
3.4.1.	<b>Профілактика правопорушень неповнолітніх осіб та молоді</b>			
3.4.1.1	Створити громадську комісію з числа педагогів, представників громадськості, співробітників правоохоронних органів по аналізу радіо- і телепередач,	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи управління засобами масової	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	публікацій для підлітків з метою протидії пропаганди маргінального способу життя	інформації, органи освіти, місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.1.2	Організувати проведення практичних занять і семінарів із залученням провідних вчених із вузів по проблемах профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи освіти і науки 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.3	Організувати постійно діючий семінар практичних психологів і фахівців Центрів соціальної допомоги сім'ї і дітям, шкільним психологам	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи освіти і науки, органи управління у справах сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.4	Перевірити законність і доцільність знаходження на території установ соціальної сфери, в т. ч. дитячих клубів, будинків творчості комерційних організацій різних видів діяльності	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади органи управління у справах сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.5	Організувати військово-патріотичні табори для освітніх шкіл і студентів	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади органи управління у справах сім'ї та молоді, органи освіти і науки, 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.6	В час канікул організувати проведення заходів з неповнолітніми особами, які перебувають на обліку в правоохоронних органах (свята, спортивні змагання, фестивалі і т. д.)	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади органи управління у справах сім'ї та молоді, органи освіти і науки, з питань управління культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.7	Створити на базі дитячих бібліотек зональні	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві	Протягом 1 місяця	Кошти



№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	інформаційні центри по проблемах дитинства і юнацтва	органи виконавчої влади органи управління у справах сім'ї та молоді, органи освіти і науки, з питань управління культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		ДБУ МБ
3.4.1.8	Організувати проведення семінарів, лекцій для тих, хто навчається в освітніх установах всіх типів і видів, соціальних притулках про профілактику і боротьбу з незаконним обігом і вживанням наркотиків, пияцтвом та алкоголізмом	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади органи управління у справах сім'ї та молоді, органи освіти і науки, з питань управління культури, охорони здоров'я, підрозділи СБУ, МВС, прокуратури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.2.	<b>Профілактика серед осіб, що пропагують екстремізм, які готують чи замислюють здійснення антидержавних чи антисоціальних актів</b>			
3.4.2.1	Забезпечити роботу систем автоматизованого контролю пасажиропотоку в комунальних аеропортах, портах річкового сполучення тощо	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та МНС України, підрозділи Державної митної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.2.2	Створити в багатонаселених пунктах підрозділи вибухобезпечності, кінологічні служби	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та МНС України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.2.3	Організувати інформування громадян про дії при загрози виникнення терористичних актів в місцях масового перебування чи скупчення людей	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
		МНС України, Державної митної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.2.4	Оснастити об'єкти метрополітену, будівлі аеропортів, залізниць і автовокзалів технічними засобами виявлення і знешкодження зброї, вибухових речовин, догляду ручної поклажі і багажу пасажирів	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та МНС України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3	<b>Профілактика порушень законодавства про громадянство, запобігання і припинення нелегальної міграції</b>			
3.4.3.1	Створити центри тимчасового розміщення іноземних громадян і осіб без громадянства, що підлягають депортації або адміністративному видворенню за межі України	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади Державної прикордонної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3.2	Ініціювати створення місцевих підрозділів міграційної інспекції по контролю за перебуванням і трудовою діяльністю іноземних громадян та осіб без громадянства	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи Державної прикордонної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3.3	Створити систему обліку іноземних громадян та осіб без громадянства, які прибули на територію України для здійснення трудової діяльності	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи Державної прикордонної та митної служб України, міграційні служби 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3.4	Організувати збір і узагальнення інформації про необхідну кількість залучення трудових мігрантів з метою впорядкування і легалізації участі в трудовій діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади міграційні служби 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.4	<b>Профілактика правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом</b>			

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
<b>наркотичних засобів</b>				
3.4.4.1	Створити службу фахівців-наркологів на базі медичних закладів (лікарень) в цілях раннього виявлення наркотичної залежності населення відповідної територіальної громади	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади Органи системи охорони здоров'я, навчально-виховні заклади різного підпорядкування та форм власності 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.4.2	Розглянути можливість участі церков та релігійних громад в соціальній реабілітації осіб, залежних від алкоголізму, наркоманії та форм надання допомоги даній категорії громадян при монастирях і храмах	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади навчально-виховні заклади різного підпорядкування та форм власності, церкви, релігійні громади 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ФОД ПБ
3.4.4.3	Розробити систему моніторингу наркоситуації в освітніх установах	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади Органи системи охорони здоров'я, навчально-виховні заклади різного підпорядкування та форм власності 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти МБ
3.4.5.	<b>Профілактика правопорушень серед осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі</b>			
3.4.5.1	Створити наглядові ради (комісії, громадські організації) при органах місцевого самоврядування, що здійснюють функції по соціальній адаптації осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи системи охорони здоров'я, соціального забезпечення, фонди, асоціації, органи пенітенціарної системи, трудові колективи та ін. 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.5.2	Забезпечити своєчасне	1. Органи пенітенціарної	Щомісячно	Кошти

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	інформування органів місцевого самоврядування і внутрішніх справ про осіб, що звільняються з місць позбавлення волі	системи 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		ДБУ МБ
3.4.5.3	Організувати навчання підлітків у виховних колоніях (робочим спеціальностям) працевлаштування	1. Органи пенітенціарної системи, місцеві органи виконавчої влади, асоціації, фонди, церкви та релігійні громади, органи управління освітою і наукою, культурою 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ
3.4.6	<b>Профілактика правопорушень в громадських місцях і на вулицях</b>			
3.4.6.1	Забезпечити роботу комісій з безпеки дорожнього руху в органах місцевого самоврядування	1.Органи місцевого самоврядування, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти МБ
3.4.6.2	Обладнати місця з масовим перебуванням громадян стаціонарними постами міліції, збільшити кількість пересувних пунктів міліції	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти МБ
3.4.6.3	Обладнати вулиці, спортивні об'єкти, транспортні розв'язки засобами відеоспостереження, встановленням екстреного зв'язку «громадянин-міліція»	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.6.4	Організувати впровадження в діяльність органів внутрішніх справ технічних систем управління нарядами міліції та залученими силами, задіяними для охорони правопорядку, контролю на відповідній території, технічних засобів спостереження для контролю за ситуацією в громадських місцях	1.Кабінет міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ
3.4.7.	<b>Профілактика правопорушень на адміністративних дільницях</b>			
3.4.7.1	Організувати проведення звітів дільничних уповноважених міліції і пред-	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади,	Що-квартально	Кошти МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	ставників органів місцевого самоврядування перед населенням адміністративних дільниць, колективами підприємств, установ, організацій	підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.7.2	Розробити і розповсюдити серед населення пам'ятки (листівки) про наслідки вчинення правопорушень	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи та заклади освіти і науки, виховні установи та заклади, органи соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ ФОД ПБ
3.4.7.3	Оптимізувати кількість службових приміщень дільничних уповноважених міліції, забезпечивши їх телефонізацією, оснащення сучасними засобами зв'язку, копіювальною, розмножувальною технікою	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.7.4	Здійснити комплекс заходів по соціально-побутовому забезпеченню дільничних уповноважених міліції на адміністративних дільницях	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.7.5	Забезпечити роботу рад профілактики	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти МБ
IV	<b>Інформаційно-методичне забезпечення профілактики правопорушень</b>			
4.1.	Створити базу даних про неповнолітніх у віці від 7 до 18 років, які не відвідують або систематично пропускають заняття в освітніх установах без поважної причини	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС, органи освіти, освітні, навчально-виховні заклади 2. МКПП різних рівнів та	Протягом півріччя	Кошти ДБУ МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
		ланок управління		
4.2.	Створити базу даних про дітей, що потребують соціальної допомоги і медико-психологічної підтримки	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС, органи освіти, освітні, навчально-виховні заклади, органи соціального забезпечення, органи охорони здоров'я, 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти ДБУ МБ
4.3.	Створити базу даних про виявлені факти порушень житлових, трудових та інших прав, свобод і законних інтересів дітей і підлітків	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади органи освіти, освітні, навчально-виховні заклади, органи соціального забезпечення, органи охорони здоров'я, центр зайнятості населення, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління місцеві органи виконавчої влади, органи освіти і науки	Протягом півріччя	Кошти МБ
4.4.	Створити єдину автоматизовану базу даних про осіб, що допускають немедичний вжиток наркотичних засобів і психотропних речовин та причетних до їх незаконного обігу	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи пенітенціарної системи, соціального забезпечення, органи охорони здоров'я, центр зайнятості населення, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти МБ
4.5.	Створити умови для забезпечення зайнятості підлітків шляхом організації молодіжної біржі праці, працевлаштування школярів в	1.Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи пенітенціарної системи, соціального	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	позашкільний період, створення рекрутингової служби	забезпечення, органи охорони здоров'я, центр зайнятості населення, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ органи управління у справах сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
4.6	Розробити комплекс освітніх і спеціальних програм і методик по організації і проведенню патріотичного виховання дітей і старших школярів. Забезпечити реалізацію заходів державних і регіональних цільових програм з даного питання	1. Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи управління освітою, наукою та культурою, у справах сім'ї та молоді 2. МКПП при Кабінетові Міністрів України, МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти ДБУ МБ
4.7	Інформувати громадян про способи і засоби правомірного захисту від протиправних посягань шляхом проведення відповідної роз'яснювальної роботи в засобах масової інформації	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, у справах сім'ї та молоді, освіти і науки, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ
4.8	Організувати цикл передач в електронних ЗМІ віктимологічного всеобучу	1.Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, у справах сім'ї та молоді, освіти і науки, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Що-квартально	Кошти ДБУ МБ
4.9	Провести тематичні радіо-	1.Органи місцевого	Щомісячно	Кошти

№ п/п	Розділ	1.Виконавці 2.Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми )	Джерело Фінансування
	телепередачі, публікації статей з проблем підліткової злочинності, наркоманії і токсикоманії серед молоді, дитячого дорожньо-транспортного травматизму	самоврядування та само-організації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, у справах сім'ї та молоді, освіти і науки, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		ДБУ МБ
4.10	Організувати в засобах масової інформації пропаганду патріотизму, здорового способу життя підлітків і молоді, їх орієнтацію на духовні цінності	1.Органи місцевого самоврядування та само-організації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, у справах сім'ї та молоді, освіти і науки, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

*Примітка:*

**Прийняті скорочення:**

МКПП – міжвідомча комісія профілактики правопорушень;

Кошти ДБУ - кошти Державного бюджету України

Кошти МБ – кошти місцевого бюджету

Кошти ФОД виконавців заходів – кошти, які виділяються на фінансування основної діяльності виконавців заходів

ПБ кошти - позабюджетні кошти.





УКРАЇНА

## ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

79008, м. Львів, вул. В. Винниченка, 18, тел.: 299-91-00, факс: 261-23-99

26 жовтня 2009 р.

№ 5/9-6731/0/2-09-10

на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Ректору

Львівського державного  
університету внутрішніх справ  
генерал-лейтенанту міліції  
В.Л.Ортинському

## Додаток:

- Перелік районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у містах обласного значення, яким скеровано проект Типової програми профілактики правопорушень у територіальній громаді для опрацювання, надання своїх пропозицій та використання в подальшій роботі у сфері профілактики адміністративних правопорушень на території Львівської області.

З повагою  
Голова облдержадміністраціїЛЬВІВСЬКИЙ  
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Вх. № 1849 від "27" 10 2009 р.

кількість аркушів

Лист. Лок. 1 додал Микола Кміть

001549

Львівська обласна державна адміністрація  
ТзОВ "СПОЛОМ", м. Львів, зм. № 012 № 5/9-6731/0/2-09-10 від 26.10.2009

ЗАТВЕРДЖУЮ  
 Ректор Львівського державного  
 університету внутрішніх справ  
 генерал-лейтенант міліції  
  
 В. Л. Ортинський  
 «25» \_\_\_\_\_ 2009 р.

## АКТ

**Шановний Володимире Львовичу!**

«25» 12 2009р.

№ 40 (одн.)  
 9/8-

8326/0/1-09), зокрема, проєкту Типової програми профілактики правопорушень у територіальній громаді (надалі - Програма), розробленої здобувачем кафедри адміністративного права і адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Лещухом А.Р.

Повідомляємо, що тема дослідження: «Організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України у сфері профілактики адміністративних правопорушень» пов'язана з Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767, а також - із Комплексною програмою профілактики злочинності у Львівській області на 2005-2010 роки, яка затверджена розпорядженням голови Львівської обласної державної адміністрації від 25 жовтня 2005р. № 1018 та з іншими нормативно-правовими актами у вказаній сфері, безпосередніми виконавцями профілактичних заходів у межах області, серед інших, визначено органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування Львівської області.

Запропонований проєкт Програми надіслано у районні державні адміністрації та до органів місцевого самоврядування на рівні міст районного та обласного значення (за списком) для врахування в організаційно-планувальній та нормативно-проектній роботі у сфері діяльності, пов'язаній з профілактикою адміністративних правопорушень на відповідних територіях Львівської області.

м.Львів

Про впровадження  
 результатів дисертаційного дослідження  
 Лещуха А.Р. у навчальний процес

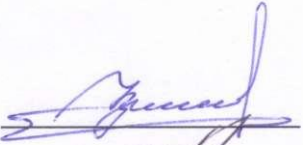
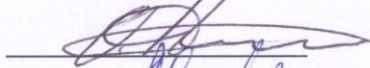


**ПІДСТАВА:** наказ ректора Львівського державного університету внутрішніх справ № 290 від 27.10.2009 р.

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- голови: першого проректора з навчальної і методичної роботи  
доктора юридичних наук, професора Грищука В.К.;
- секретаря : підполковника міліції, начальника відділу організації  
наукової роботи, кандидата юридичних наук Авраменка  
О.В.;
- членів комісії: підполковника міліції, проректора з наукової роботи,  
кандидата юридичних наук, доцента Маріна О.К.;
- підполковника міліції, начальника навчально-методичного  
центру Строцького Р.Є.;
- У присутності: здобувача кафедри адміністративного права та  
адміністративного процесу Львівського державного  
університету внутрішніх справ Лещуха Андрія Романовича

Комісія відповідно до наказу по університету № 290 від 27.10.2009 р. розглянула й узагальнила результати дисертаційного дослідження Лещуха Андрія Романовича на тему «Організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують на схвалення та запровадження для використання у навчальному процесі, зокрема при викладанні навчального курсу «Адміністративне право України», а також для здійснення подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Голова комісії		В.К. Грищук
секретар комісії		О.В. Авраменко
члени комісії:		О.К.Марін
		Р.Є. Строцький