

emergency situations are threatening to the society, the economy and the environment and can create danger due to a possible explosion, fire, flooding or pollution (contamination) of the natural environment and so on.

Particular attention is also paid to the fact that a single state system of civil protection has been created in Ukraine in order to ensure public safety, the environment, objects and buildings protection, and to avoid or reduce any economic, social or other expenditures of the society caused by accidents and other disasters of technogenic and natural origin.

It should be noted that the improvement of administrative and legal measures of prevention and liquidation of technogenic emergency situations depends on continuous and high-quality international cooperation in the prevention and elimination of technogenic emergency situations.

Key words: *technogenic emergency situations, civil protection, international cooperation.*

Стаття надійшла 11 січня 2017 р.

УДК 342.9

М. В. Ковалів

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОХОРОНІ ПРАВОПОРЯДКУ

Порушено питання участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в охороні правопорядку. Розглянуто статусне закріплення самостійності й автономності місцевого самоврядування від системи державних органів, самовідповідальність населення в разі вирішення питань місцевого значення, а також охорони правопорядку. Розкрито місцеве управління як координаційну діяльність органів публічної влади зі забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів управління у формуванні та реалізації програм сталого розвитку місцевої громади.

Ключові слова: *органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, охорона правопорядку, місцева громада.*

Постановка проблеми. В українській юридичній науці проблемам участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в охороні правопорядку приділяється значна увага. Заразом стан наукових розробок свідчить про наявність необхідності в нових поглиблених дослідженнях зазначеної проблеми. Розвиток громадянського суспільства, усвідомлення ролі правової демократичної держави вияв-

ляють необхідність у переосмисленні та адекватній зміні сутності інститутів і структури публічного адміністрування в Україні щодо забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в охороні правопорядку стали публікації провідних науковців, зокрема: В. Авер'янова, Л. Баєвої, О. Батанова, Ю. Битяка, С. Єсімова, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Калюжного, М. Коваліва, В. Куйбіди, А. Онупрієнка, О. Остапенка, М. Пухтинського, А. Собакаря, Ю. Тодики, В. Толкованова й ін.

Метою статті є висвітлення питань участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в охороні правопорядку.

Виклад основних положень. Побудова демократичної правової держави передбачає наявність ефективно функціонуючої системи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні, як одна з конституційних форм реалізації народом належної йому влади, одночасно розглядається і як демократичний спосіб соціального управління суспільством. Характерна риса цього інституту влади – це не тільки статусне закріплення самостійності й автономності місцевого самоврядування від системи державних органів, а й діяльність, що передбачає самоорганізацію, самоврядування і самовідповідальність населення в разі вирішення питань місцевого значення, а також охороні правопорядку.

У сучасних умовах місцеве самоврядування є важливим місцем політичної дії та діалогу, місцем, де національні та глобальні сили відповідають на місцеві вимоги і потреби місцевої громади. З погляду політології, місцеве самоврядування – це комплексна взаємодія ідей, установок, політичних інститутів і сил середовища. У ширшому сенсі – це інститут або система інститутів і організацій, які діють на певній території, що становить частину, фрагмент території держави. Для нього характерний масовий рівень політики, який безпосередньо пов'язаний з діяльністю суспільства, де взаємодіють влада та населення. Місцеве самоврядування становить і рівень, і суб'єкт політики.

Місцеве самоврядування – це історично сформована територіальна спільнота, яка має фізичне середовище, зі соціально-економічним, політичним і культурним середовищем і просторовою структурою, відмінною від іншої великої територіальної одиниці – держави. На відміну від місцевого самоврядування місто має особливу форму поселення, функції і структура якого не залежать від місця розташування, тоді як держава є особливим типом місцевого самоврядування, що має політичний суверенітет.

Під місцевим самоврядуванням варто розуміти цілісну за спільними просторовими, соціально-економічними та культурними характеристиками територію, яка становить окрему управлінську одиницю. Місцеве самоврядування має дуалістичний характер: одночасно є суб'єктом і об'єктом управління на місцевому рівні.

Нині є чотири підходи до аналізу відносин між центральним і місцевим самоврядуванням (місцевим рівнем): конституційний, економічний, адміністративний та політичний, які концентрують увагу на різних аспектах цих зв'язків.

Місцеве управління це координаційна діяльність органів публічної влади зі забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів управління у формуванні та реалізації програм сталого розвитку місцевої громади у сфері забезпечення правопорядку. Основною метою місцевого управління є надання якісних послуг громадянам і підвищення їх життєвого рівня, забезпечення прав людини, територіальної цілісності держави, цілей і особливостей соціального, економічного, культурного розвитку місцевої громади.

Першочерговими завданнями місцевого управління є узгодження та забезпечення (зокрема правовими засобами) інтересів усіх суб'єктів місцевого управління, розробка та запровадження ефективних засобів стимулювання місцевого розвитку, налагодження міждержавного співробітництва.

Система місцевого управління – це взаємоузгоджена діяльність органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевої ради та місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого розвитку місцевої громади. Тобто під місцевим управлінням розуміється не лише діяльність центральних органів державної влади та місцевих державних адміністрацій щодо місцевого розвитку, а й дії його мешканців, місцевої еліти, спрямовані на вирішення спільних проблем. Включення до місцевого управління самоврядної складової дає змогу враховувати і суб'єктні характеристики місцевого самоврядування: політичні інтереси, суспільно-політичні настрої мешканців.

На політичній карті України відсутній такий місцевий рівень. Як уважає М. Іжа місцевий рівень, як політичний актор з власними повноваженнями, здатний самостійно вирішувати більшість внутрішніх проблем. Відповідно у країні відбувається пошук оптимальної моделі територіальної організації влади, насамперед на рівні районів і областей, яка відповідала б загальноновизнаним демократичним принципам децентралізації державної влади в унітарній державі на рівень

відповідних територіальних колективів й обраних ними органів самоврядування, що зафіксовані в Європейській хартії регіонального самоврядування. Потреба таких пошуків зумовлена тим, що Конституція України не визнає населення районів й областей територіальними колективами, які мають право на провадження місцевого самоврядування, хоча на цьому рівні функціонують районні та обласні ради [1, с. 23].

Найвиразніше слабкість самоврядних органів регіонального рівня виявляється в обмежених повноваженнях у бюджетній сфері та відсутності дійових механізмів впливу на державні адміністрації. Проаналізувавши нормативно-правову базу за змістом відповідних положень Конституції України, місцеві державні адміністрації фактично конституційовані не тільки як місцеві органи виконавчої влади, а й як квазівиконавчі органи районних й обласних рад, які, проте, не беруть участі в їх формуванні. Такий характер місцевих державних адміністрацій впливає, зокрема, зі змісту відповідних положень ст. 18 Конституції України [2] та ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], згідно з якими вони визнаються підзвітними районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними і обласними радами, а також у виконанні рішень ради з цих питань [1, с. 24].

У разі вирішення проблеми запровадження регіонального рівня управління в Україні важливо уникнути крайнощів під час визначення обсягу повноважень, які йому будуть передані. У цьому контексті можна виділити дві крайнощі, яких треба уникати: федералізації та формалізації. Перша полягає у наділенні регіонів максимумом повноважень, що фактично означатиме перехід до федеративного устрою України. Формалізація полягає у збереженні статус-кво регіонів, без надання їм ширших прав щодо вирішення власних, локальних проблем або ж створення додаткових управлінських рівнів, що призведе до розподілу владних повноважень між ними. Також потребує вирішення проблема оптимізації системи адміністративно-територіального устрою країни. Тобто на цьому етапі в Україні розвиток повноцінного регіонального рівня можливий лише за збереження унітарності держави та трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою [1, с. 25].

Заразом місцеве самоврядування не в змозі ефективно функціонувати без регулюючого впливу держави, яка здійснюється різними способами: правовими, економічними, організаційними тощо. Через

цю обставину чималу наукову і практичну актуальність набувають дослідження з нових позицій проблем взаємин і взаємодії держави, її органів й органів місцевого самоврядування, визначення меж втручання держави у внутрішнє життя місцевих громад.

Право є одним із ефективних засобів регулювання відносин і процесів у сфері місцевого самоврядування. За допомогою правових засобів закріплюються основні форми провадження місцевої влади в Україні, визначається її компетенція, встановлюється відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та вирішується низка інших питань, тобто правове регулювання охоплює найважливіші сфери організації та діяльності місцевого самоврядування.

Сьогодні, що характеризується як період проведення радикальної правової реформи, відбувається значний розвиток і якісне оновлення законодавства України і загалом, і самоврядування зокрема. Конституція України 1996 року заклала основи побудови системи місцевого самоврядування в Україні і є основою для подальшого прийняття блоку законів у сфері регулювання місцевого самоврядування.

У Європейській хартії про місцеве самоврядування «під місцевим самоврядуванням розуміється право місцевих органів влади регулювати і управляти в рамках закону та під власну відповідальність важливою частиною публічних справ у інтересах усього населення» [4, с. 44]. Система місцевого самоврядування сприяє формуванню самосвідомості, робить місцеву владу повністю відповідальною перед населенням, є умовою забезпечення соціального миру. Тому проблема розвитку місцевого самоврядування в Україні є найважливішим завданням. Основні напрями державної політики в галузі місцевого самоврядування визначені:

по-перше, завершенням формування правової бази, що забезпечує становлення місцевого самоврядування;

по-друге, створення умов необхідних для формування фінансово-економічної основи місцевого самоврядування;

по-третє, проведення заходів державної підтримки місцевого самоврядування.

Із прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], проведенням місцевих виборів переважно завершено перший етап реформи місцевого самоврядування.

Заразом вирішення найважливіших завдань, необхідних для нормальних умов життєдіяльності кожної людини окремо та населення місцевих утворень загалом, не може бути реалізоване без вирішення всіх правових й організаційних проблем органів місцевого самоврядування.

Законодавство не виділяє будь-яких питань місцевого значення за ступенем їх важливості. Однак не викликає сумніву, що саме питання охорони громадського порядку можуть бути зазначені в низці найважливіших питань місцевого значення.

Негативні процеси у вітчизняній економіці, соціальна поляризація суспільства негативно позначається на становищі людей, що нерідко супроводжується виникненням обставин, які створюють загрозу для їх життя, що робить актуальнішим і гострішим вирішення питань охорони громадського порядку [5, с. 12].

Однак позитивне право недостатньо чітко регулює низку питань, пов'язаних із організацією та діяльністю місцевого самоврядування в Україні.

Формування правової демократичної держави передбачає створення розвиненої системи місцевого самоврядування як однієї з основних форм реалізації народом належної йому влади. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні має провадитися тільки на основі законності.

В Україні почала формуватися сучасна модель місцевого самоврядування та система його правового регулювання. Правову основу місцевого самоврядування становлять: Конституція України, інші нормативні правові акти органів державної влади, що регулюють правовідносини у зазначеній сфері, а також нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. Заразом процес формування правової основи місцевого самоврядування є суперечливим і значно відображає радянську систему.

Забезпечення законності в організації та діяльності місцевого самоврядування – це управлінський процес. На її стан у зазначеній сфері впливають різноманітні чинники суспільного життя, бо місцеве самоврядування – це суспільство в мініатюрі і забезпечення законності, проблема не тільки юридична, а й соціальна. Отже, забезпечення законності в організації та діяльності місцевого самоврядування пов'язане з юридичними аспектами цієї проблематики в контексті з комплексом економічних, соціальних, політичних, культурних й інших завдань.

Найпоширенішими порушеннями законності, в організації та діяльності органів місцевого самоврядування, є позбавлення або обмеження конституційного права населення на самостійне провадження місцевого самоврядування; виведення окремих територій з-під дії законодавства про місцеве самоврядування; перевищення в нормативних актах, державних і місцевих органів, установлених меж правового регулювання.

Ці порушення спричинені наступними основними причинами:

- недостатня чіткість правових вимог і приписів, викладених у законодавстві України, наявність прогалин, внутрішніх суперечностей в цих нормативно-правових актах, низький рівень систематизації;
- низький рівень правових знань посадових осіб місцевого самоврядування, недостатній досвід правотворчої роботи та неналежне опрацювання прийнятих правових актів, ігнорування ролі юридичних служб, недостатня кваліфікація їх співробітників й ін.

Висновки. Головними напрямками реформування правової сфери в організації та діяльності органів місцевого самоврядування, в контексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є:

- удосконалення правового регулювання суспільних відносин на основі створення нових законів, які повною мірою відповідають суспільним відносинам;
- удосконалення нормотворчого процесу на регіональному рівні на основі його демократизації, науковості, плановості, його належне матеріально-технічне забезпечення;
- зміцнення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, тобто забезпечення суворого та неухильного дотримання, виконання правових приписів і вимог усіма посадовими особами та органами місцевого самоврядування.

1. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія / М. М. Іжа. – Одеса: Друкарський дім, 2011. – 368 с.

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята Радою Європи у Страсбурзі 15.10.1985 // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–45.

5. Єсімов С. С. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу / С. С. Єсімов, В. З. Дитюк // Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка» Юридичні науки. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2015. – № 827. – С. 10–17.

Ковалив М. В. Правовые предпосылки участия органов местной исполнительной власти и местного самоуправления в охране правопорядка

Затрагиваются вопросы участия органов исполнительной власти и местного самоуправления в охране правопорядка. Рассматриваются статусное закрепление самостоятельности и автономности местного само-

управления от системы государственных органов, самоответственность населения при решении вопросов местного значения, а также охраны правопорядка.

Тракується містнє управління як координаційна діяльність органів публічної влади по забезпеченню ефективного взаємодіяння суб'єктів управління в формуванні і реалізації програм устійливого розвитку містного соообщества.

Ключевые слова: *органы исполнительной власти, местное самоуправление, охрана правопорядка, местная община.*

Kovaliv M. V. The legal preconditions for the participation of local executive bodies and local self-governments in the protection of law and order

The article deals with the issues of the participation of local executive bodies and local self-governments in the protection of law and order

The development of the democratic legal state provides for the existence of well-functioning system of executive authorities and bodies of local self-government. Local self-government in Ukraine as one of the constitutional forms of realization of statutory authority of people is regarded as a democratic method of social control.

A characteristic feature of this institution of power is not only a statutory fixing of the independence and autonomy of local governments from the system of state bodies but the activities that provide for self-organization, self-management and self-responsibility of the population in solving the issues of local significance, as well as the protection of law and order.

The Ukrainian legal science pays a great attention to the problems of the participation of local executive bodies and local self-governments in the protection of law and order. However, the state of scientific researches proves the existence of the need for new extended studies of the mentioned problem.

The local government as coordinating activities of the public authorities to ensure the effective cooperation of subjects of management in forming and implementing programmes for sustainable development of the local community is revealed.

The main directions of reforming the organization and activities of local self-government bodies in the context of the Concept of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine are: improving the legal regulation of social relations based on the creation of new laws, which correspond to public relations; improvement of the law-making process at the regional level based its democratization, scientific quality, its proper logistical support; strengthening the legality in the activities of local self-government bodies, i.e. ensuring strict regulatory compliance, implementation of legal prescriptions and requirements by all officials and bodies of local self-government.

Key words: *executive authorities, local self-government, protection of law and order, local community.*

Стаття надійшла 10 лютого 2017 р.