

**Kryzhanovsky A.S. Normative-Legal support of the activity of the law enforcement bodies of Ukraine in the sphere of public order safety during the elections and referendums.**

*Article considers the legal support of the law enforcement bodies of Ukraine in the field of public order during the elections and referendums. The system of the current electoral legislation and administrative issues and legal protection of electoral rights of citizens of Ukraine are analyzed in the article.*

**Key words:** elections, referend, normative-legal support, protection of the public order, administrative and legal protection.

*Стаття надійшла 27 лютого 2013 року*

УДК 352:342.95

**А.Р. Лещух**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФІЛАКТИКИ ДЕЛІКТІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*Досліджується організація функціонування федеральної та місцевої систем профілактики правопорушень за законодавством Російської Федерації. Підкреслюється, що важливою умовою щодо нормативного та організаційного забезпечення профілактики на місцевому рівні є закріплення у нормативних актах різного рівня завдань, функцій та повноважень усіх суб'єктів системи профілактики (включаючи людей) та ефективного використання цього інструментарію.*

**Ключові слова:** профілактика правопорушень, система профілактики, організаційне та нормативне забезпечення.

**Постановка проблеми.** Світова та вітчизняна практика свідчить, що нормативне та організаційне забезпечення заходів профілактики правопорушень на місцевому рівні залежить, насамперед, від чіткого визначення організаційно-функціональних чинників цілісної структурованої системи, де визначені правові засоби та способи, які слід використовувати у превентивній діяльності суб'єктів профілактики. Серед опитаних 360 осіб, які працюють в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування України, за доцільність використання позитивного зарубіжного досвіду щодо профілактики адміністратив-

них правопорушень твердо відповіли 35% респондентів. До 20% опитаних 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. У зв'язку з цим виникає потреба дослідження та аналізу не лише вітчизняного, але й закордонного досвіду у зазначеній сфері для удосконалення української моделі профілактики деліктів на місцевому рівні.

**Стан дослідження.** Питання профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні досліджувались у вітчизняній та закордонній юридичній науці, як правило, без врахування комплексного підходу, доволі фрагментарно або лише в рамках загальної адміністративно-правової проблематики. Окремі науково-теоретичні дослідження, що стосуються адміністративно-процесуальних норм та відносин у цій сфері, низку інших практичних та теоретичних проблем у різний час було розглянуто у працях вітчизняних та закордонних представників різних напрямків правових наук, насамперед: Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.І. Долгової, А.П. Закалюка, А.П. Клошниченка, Л.В. Коваля, А.Т. Комзюка, В.М. Кудрявцева, О.Є. Кутафіна, А.Р. Лещуха, О.І. Остапенка, В.І. Ремньова, В.І. Фадєєва, Ю.С. Шемшученка та ін.

**Мета дослідження.** У контексті сказаного видається необхідним зосередити увагу в дослідженні на позитивних досягненнях системи профілактики деліктів на місцевому рівні у РФ.

**Виклад основних положень.** Просвітителі XVIII століття Беккарія та Монтеск'є сформулювали положення, згідно з яким хороший законодавець повинен турбуватися не стільки про покарання за злочин, скільки про те, щоб їм запобігти, насамперед, шляхом покращення звичаїв, Вольтер акцентував на тому, що запобігання правопорушень має бути істинним змістом юстиції цивілізованого суспільства.

Загальновідомо, що діяльність із попередження правопорушень, як частина єдиної політики держави, є першочерговим завданням попереджувального впливу на делікти, що покладається насамперед на органи державної влади та місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції у сфері профілактики протиправних діянь на підвідомчій території.

Правову основу системи профілактики правопорушень у Російській Федерації (надалі – РФ) становлять Конституція, загальновизнані принципи і норми міжнародного права, міжнародні договори, федера-

льні конституційні закони та інші федеральні закони, нормативні правові акти Президента та Уряду РФ, нормативні правові акти федеральних органів виконавчої влади, а також нормативні правові акти суб'єктів РФ і нормативні правові акти органів місцевого самоврядування, що регулюють питання у сфері профілактики правопорушень.

Відповідно до Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення (стаття 1.2) [1] завданнями законодавства про адміністративні правопорушення є захист особи, охорона прав і свобод людини і громадянина, охорона здоров'я громадян, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захист суспільної моралі, охорона навколишнього середовища, встановленого порядку здійснення державної влади, громадського порядку та громадської безпеки, власності, захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень, а також попередження адміністративних правопорушень.

Також, на відміну від України, Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоуправління в РФ» від 06.10.2003 № 131-ФЗ [2] (прийнятий Державною Думою Федеральної Ради 16.09.2003) окремо не закріплено повноважень органів місцевого самоуправління у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Однак, у разі створення у поселенні муніципальних органів у справах молоді, останні стають елементом системи профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх (у відповідності з Федеральним законом від 24 червня 1999 р. № 120-ФЗ «Про основи системи профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх». Згідно зі ст. 17 Закону органи у справах молоді в межах своєї компетенції: а) беруть участь у розробці та реалізації цільових програм з профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх; б) здійснюють організаційно-методичне забезпечення і координацію діяльності з профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх, що знаходяться в їхньому віданні соціальних установ, клубів та інших установ; в) сприяють дитячим і молодіжним громадським об'єднанням, соціальним установам, фондам та іншим установам і організаціям, діяльність яких пов'язана із здійсненням заходів щодо профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх; г) беруть участь у порядку, встановленому законодавством РФ і законодавством суб'єктів РФ, у фінансовій підтримці на конкурсній основі громадських об'єднань, що здійснюють заходи з профілактики бездоглядності і правопору-

шень неповнолітніх; д) беруть участь в організації відпочинку, дозвілля та зайнятості неповнолітніх.

Далі, 15 жовтня 2002 р. Законодавчим Зборами Краснодарського краю у Державну Думу Федеральних Зборів РФ було внесено проект Федерального закону «Про участь громадян РФ в охороні громадського порядку», що передбачав такі форми участі громадян в охороні громадського порядку:

1) індивідуальна участь (безпосередня реалізація громадянами своїх прав на захист від протиправних посягань; сприяння органам внутрішніх справ у поширенні правових знань та проведенні профілактичної роботи з попередження правопорушень; позаштатна співпраця громадян з органами внутрішніх справ; участь у діяльності громадського пункту охорони порядку; надання іншої допомоги органам внутрішніх справ у формах, не заборонених законодавством);

2) колективна участь (членство або участь в діяльності громадських об'єднань, статутні цілі яких передбачають надання сприяння органам внутрішніх справ; робота у складі народної дружини).

На жаль, 16 вересня 2005 р. цей законопроект Державною Думою було відхилено, і на даний час положення про участь населення в діяльності добровільних формувань населення з охорони громадського порядку в поселеннях приймаються на рівні поселень або муніципальних районів (наприклад, в Республіці Хакасія, Костромській, Новгородській, Омській, Челябінській областях, Ханті-Мансійському АО тощо).

Суб'єктами системи профілактики правопорушень в РФ, відповідно до проекту Федерального закону «Про основи системи профілактики правопорушень в Російській Федерації» [3], розробленого МВС РФ та внесеного на розгляд законодавчого органу Урядом РФ (Ст. 8), є: 1) федеральні органи державної влади, органи державної влади суб'єктів РФ, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також підпорядковані їм установи, організації, служби, які здійснюють в межах своєї компетенції в установленому порядку профілактику правопорушень; 2) юридичні особи, що беруть участь у системі профілактики правопорушень за узгодженими з органами державної влади та органами місцевого самоврядування напрямками профілактичної роботи або за власною ініціативою в межах і формах, визначених законодавством у сфері профілактики правопорушень відповідно до компетенції та статутними завданнями; 3) фізичні особи, які беруть участь у системі профілактики правопорушень в межах і формах, визначених

законодавством у сфері профілактики правопорушень. Створення суб'єктів системи профілактики, не встановлених федеральними законами не допускається.

Організація функціонування федеральної та місцевої систем профілактики правопорушень передбачена, зокрема, статтею 17 законопроекту: Уряд РФ організовує реалізацію державної політики у сфері профілактики правопорушень, визначає критерії оцінки ефективності діяльності з профілактики правопорушень для всіх суб'єктів системи профілактики правопорушень. З метою забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії суб'єктів системи профілактики формується Урядова комісія з профілактики правопорушень, завданням якої є координація діяльності суб'єктів системи профілактики правопорушень та реалізації державної політики в галузі забезпечення функціонування системи профілактики правопорушень. Комісія здійснює контроль за діяльністю федеральних органів виконавчої влади, які в межах своїх повноважень і у визначеному законом порядку беруть участь у функціонуванні системи профілактики правопорушень, створюють відомчі комісії з профілактики правопорушень та організують діяльність відповідних комісій з профілактики правопорушень в підвідомчих органах та організаціях, приймають і реалізують відомчі програми з профілактики правопорушень.

У суб'єктах Російської Федерації створюються міжвідомчі комісії з профілактики правопорушень – постійно діючі колегіальні органи, які визначають основні завдання та напрямки діяльності суб'єктів системи профілактики правопорушень і здійснюють координацію їх діяльності на території суб'єкта Російської Федерації. Органи місцевого самоврядування формують комісії, які беруть участь у функціонуванні системи профілактики правопорушень. Уповноважені посадові особи організацій та установ здійснюють профілактичну діяльність в цих організаціях. Участь громадян у профілактиці правопорушень здійснюється самостійно або спільно з іншими громадянами відповідно до федеральних законів, а також нормативними правовими актами суб'єктів Російської Федерації і нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування.

Органи, організації, посадові особи, які виявили процеси, явища, обставини та ситуації, що сприяють вчиненню правопорушень, інформують про це орган, установу, організацію, до компетенції яких входить усунення (мінімізація, нейтралізація) криміногенного впливу зазначених факторів. Урядова комісія з профілактики правопорушень

виробляє концепції вирішення стратегічних питань профілактики правопорушень.

Функціонування системи профілактики правопорушень здійснюється на основі довгострокових цільових та відомчих цільових програм, які приймаються у відповідності з концепціями рішень стратегічних питань профілактики правопорушень в рамках виробленої державної політики в галузі забезпечення функціонування системи профілактики правопорушень. У цих програмах визначається система (комплекс) заходів профілактики правопорушень за допомогою визначення цілей, завдань, строків та етапів реалізації програмних заходів, їх виконавців, обсягів та джерел фінансування, очікуваних кінцевих результатів, змісту програмних заходів, організації виконання та контролю за ходом її реалізації, оцінки результатів. Суб'єкти системи профілактики правопорушень, що приймають програми профілактики правопорушень, забезпечують їх фінансування та здійснюють контроль за їх реалізацією.

Таким чином, Міністерство внутрішніх справ РФ пропонує, в основному, відновити державну систему профілактики правопорушень, що існувала до середини 90-х років минулого століття.

Запропонований проект Федерального закону «Про основи системи профілактики правопорушень в РФ» передбачає появу в Росії трьох видів заходів щодо профілактики правопорушень: загальні, індивідуальні та віктимологічні.

Проект федерального закону, окрім ідеологічно-виховних заходів, пропонує також заходи індивідуальної профілактики, які застосовуватимуться щодо громадянина, від якого слід очікувати вчинення правопорушення. Цим проектом також передбачена можливість застосування примусових заходів медичного характеру та виховного впливу, що встановлюються судом, за рішенням суду буде встановлюватися й адміністративний нагляд.

Підставою для вжиття таких заходів можуть бути повідомлення фізичних та юридичних осіб, повідомлення в ЗМІ, матеріали, що надійшли з держорганів і органів місцевого самоврядування, а також рішення судів.

Міністерство внутрішніх справ РФ – не перший правоохоронний орган, який прагне отримати такі повноваження, минулого року ФСБ була наділена правом виносити офіційні, обов'язкові для виконання громадянами застереження про неприпустимість дій, які створюють умови для вчинення злочинів.

З одного боку, профілактика злочинів спрямована насамперед на захист громадян, і силові відомства обіцяють, що не допустять обмеження прав і свобод при здійсненні своїх попереджувальних повноважень.

З іншого боку, спостерігається тенденція, згідно з якою правоохоронні структури, до яких до того ж у суспільства існує величезна кількість претензій в частині їх законслухняності, наділяються все більшою кількістю повноважень.

Чи необхідна в РФ у запропонованому варіанті профілактика правопорушень можна судити за результатами опитування, проведеними «Право.Ру»: «вважають її грамотною та хорошим почином» – 525 осіб (15%); «необхідною» (на даний момент ситуація зі злочинністю така, що потрібно користуватися будь-якими рецептами боротьби з нею) – 623 (18%); «так, але тільки якщо в системі МВС для профілактичної роботи з'являться грамотні та адекватні люди, які пройшли спеціальне навчання» – 982 (28%); «ні» (вона не допоможе, а лише стане додатковим приводом для корупції в правоохоронних органах і відродить доносительство) – 740 (21%); «ні, це шкідлива ідея» (ніхто ще не придумав, як виявити потенційних злочинців, до того ж, ця ідея порушує презумпцію невинності) – 641 (18%) [4].

Варто зазначити, що вивчення законодавства і практики боротьби з правопорушеннями у РФ, запозичення у цієї країни позитивного досвіду щодо нормотворчості у сфері профілактики є нагальною потребою для України, яка, до того ж також прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу та влитися у світову спільноту.

Адже, яким детальним би не був чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чи інші законодавчі акти, що визначають відповідні профілактичні функції і повноваження органів місцевого самоврядування, багато проблемних питань в означеній сфері залишаються невирішеними (закріплення форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування у відповідній 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 та програм у сфері попередження правопорушень тощо).

Тому, загальнодержавна українська Концепція національної правової системи повинна, серед інших питань, передбачати закріплення: принципів, змісту, структури, форм та засобів профілактики

адміністративних деліктів з урахуванням позитивних результатів нормотворчості та практики закордонних країн у цій сфері.

1. Див.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об Административных правонарушениях (постатейный) с практическими разъяснениями официальных органов и постатейными материалами / А.Б. Борисов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Книжный мир, 2011. – 880 с.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://norm-load.ru/SNiP/Data1/54index.htm>.

3. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: проект федерального закона, разработан МВД России в соответствии с поручением от 3 июля 2010 г. № СИ-П4-4450. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [mvd.ru/userfiles/pfz\\_profilaktika.doc](http://mvd.ru/userfiles/pfz_profilaktika.doc).

4. Нужна ли в нашей стране профилактика правонарушений? – опрос справочно-правовой системы по федеральному и региональным законодательствам России «Право.Ру». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.ru/voting104>

**Лещух А.Р. Организационные основы функционирования системы профилактики деликтов на местном уровне по законодательству Российской Федерации об административных правонарушениях.**

*Исследуется организация функционирования федеральной и местной систем профилактики правонарушений по законодательству Российской Федерации. Подчеркивается, что важным условием относительно нормативного и организационного обеспечения профилактики на местном уровне является закрепление в нормативных актах разного уровня задач, функций и полномочий всех субъектов системы профилактики (включая людей) и использования этого инструментария.*

**Ключевые слова:** профилактика правонарушений, система профилактики, организационное и нормативное обеспечение.

**Leshchukch A.R. Organizational foundations of the functioning of the system preventing tort at the local level under the Russian Federation legislation concerning administrative offences.**

*Organization functioning of the federal and local systems of the crime prevention under the Russian Federation legislation are considered in the article. It's pointed up that the most essential measures of organizational and regulatory support of crime prevention at the local level is a fixing in normative acts different levels of assignments, functions and powers of all entities of the prevention system (including people) and effective use of this tools.*

**Key words:** crime prevention, prevention system, organizational and regulatory support.

Стаття надійшла 1 квітня 2013 р.