

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ДЕЛІКТІВ

Розглядаються питання взаємодії та скоординованої діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо забезпечення законності та правопорядку на відповідчій території.

Ключові слова: *міське самоврядування, профілактика, адміністративні правопорушення.*

Постановка проблеми. В Україні на сучасному етапі державотворення суттєву увагу державних структур, органів місцевого самоврядування та громадськості привернуто до питань, пов'язаних із криміногенною ситуацією в державі та суспільстві, станом боротьби з правопорушеннями, протидії спробам криміналізації суспільства, нейтралізації негативних тенденцій цього процесу. У першу чергу, це стосується проблем та процесів щодо організаційно-правового забезпечення профілактичної діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування, їх координації, що зараз перебувають у стані складного та неоднозначного, за наслідками, реформування.

Стан дослідження. Вивченню особливостей координаційної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень в Україні приділяється недостатньо уваги. Однак, окремі питання зазначеної проблеми частково з'ясовувались у дисертаційних дослідженнях Ю.С. Назара «Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень» [1] та О.М. Солоненко «Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання)» [2], а також трактувалися у наукових працях А.Е. Жалінського «Ефективність профілактики злочинів і кримінологічної інформації» [3], О.І. Остапенка «Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку» [4] та ін.

Метою статті є дослідження суб'єктних характеристик елементів системи місцевого самоврядування у процесі координації профілактики адміністративних правопорушень.

Виклад основних положень. Становлення місцевого самоврядування в Україні, розвиток його системи повною мірою узгоджується з принципом поділу влади в правовій державі та відповідає класичному розумінню самоврядування, сутність якого виявляється у закріпленні та реалізації природних прав територіальних громад та їх структур самостійно вирішувати питання місцевого значення у рамках законів та організаційно-правових і матеріально-фінансових можливостей. Ці суб'єкти системи профілактики адміністративних правопорушень зв'язані між собою певними організаційними зв'язками, серед яких, поряд із оперативним, орієнтаційним управлінням, наглядом та контролем, можна виділити управлінські взаємозв'язки. 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 влади, громадськими організаціями, політичними партіями, окремими громадянами чи їх групами, спільнотами в процесі профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території. Здійснення суб'єктами місцевого самоврядування координування у сфері профілактики правопорушень має на меті об'єднати спільні зусилля інших за природою структур, населення для вирішення відповідних завдань, планування та реалізації заходів, визначаючи їх своєчасність чи доцільність.

Для узгодження діяльності суб'єктів профілактики правопорушень наявність координаційного впливу є необхідною умовою. У науковій літературі не існує єдності думок щодо понять «взаємодія» та «координація». Ю.М. Козлов, узагальнивши різні наукові погляди, називає більше десяти різних теоретико-прикладних змістовних визначень поняття «координація» [5, с. 17]. Варіанти ж співвідношення цих понять визначаються відповідно до розуміння цих категорій. Так, часто їх уживають як синоніми [6, 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 [7, с. 56].

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 [3, 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» [8, с. 90].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та органи самоорганізації населення [9].

Аналізуючи вітчизняне законодавство про місцеве самоврядування, професор М.О. Баймуратов виділяє такі характерні ознаки територіальних громад: 1) територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії; 2) інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави чи ні. На думку цього автора, можливим є включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб; 3) інтелектуальна, зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків; 4) майнова, яка впливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність; 5) фіскаль-

на, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [10, с. 122–123].

Хоча ці ознаки, на його думку, в сукупності створюють системні зв'язки територіально-особистісного характеру та окреслюють структурно-функціональний характер територіального колективу, але все ж дають лише його зовнішній атрибутивний опис, не розкриваючи його специфіки як особливої, порівняно невеликої соціальної спільності локально-територіального функціонування з властивими їй демографічними, організаційними, економічними, соціально-психологічними, географічними та іншими особливостями.

Важливою інтегральною ознакою територіальної громади є наявність соціально обумовленої системи територіальних публічних інтересів (потреб) жителів (сукупність особистих і групових інтересів). Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності та нормального функціонування і розвитку системи місцевого самоврядування. Таким чином, публічний інтерес, що визнається державою та юридично забезпечений, це інтерес соціальної спільності, задоволення якого служить неодмінною умовою гарантії її існування та виникнення [11, с. 6].

Всі члени територіальної громади виступають носіями територіальних громадських інтересів, при тому, що інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси держави.

Інтереси відповідної територіальної громади виникають і виявляються, насамперед, через сукупність інтересів громадян – її членів, що мають спільні проблеми: задоволення економічних, політичних, соціальних, духовних та інших потреб та самореалізація особи в межах адміністративно-територіальної одиниці (права конкретної особи щодо реалізації нею своїх індивідуальних життєвих прагнень). У результаті реалізації прав та інтересів, накопичуючи у собі та проявляючи назовні демократичний заряд та власний позитивний потенціал, кожен житель села, селища, міста одночасно наділений суб'єктно-об'єктними характеристиками елемента місцевого самоврядування.

Гарантіями визнання принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законами, функціонування цієї публічної влади на місцевому рівні є, зокрема: визнання, гарантування та захист останнього державою; взаємне врахування всієї сукупності інтересів

членів територіальних громад, що складаються на рівні місцевого самоврядування та реалізуються у вигляді прав особи.

Аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає можливість дослідити правову природу цих спільностей. Вважаємо, що територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Вбачається, відтак, що забезпечення природним шляхом у межах населеного пункту міцного громадського порядку та створення умов для ефективного управління об'єднанням залежить від становища територіальної громади та морально-психологічного духу її членів, що постійно проживають на відповідній території (село, селище, місто, район у місті) і спільно реалізують соціально-побутові (нерідко – й релігійні) права та інтереси.

Слід зазначити, що конституційно-правове становище територіальних громад як головного суб'єкта системи місцевого самоврядування ще не одержало належної законодавчої деталізації, не визначено сфери їхньої юрисдикції.

Функції та повноваження територіальних громад у сфері профілактики адміністративних правопорушень чинним законодавством знаходять вираз переважно через призму компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, що суттєво стримує розвиток демократії на місцях, перешкоджає становленню самодостатніх територіальних громад та їх ефективної участі у системі профілактики правопорушень та усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню та координації такої діяльності.

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

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 ст. 140 Конституції України, частина перша ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [9; 12].

Місцеві ради (в т.ч. – районні у містах, якщо вони утворені та діють (ч. 1 ст. 142 Конституції України, ст. 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 [12].

Повноваження місцевих рад як суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території за своїм характером є власними, самоврядними та виключними, умовно їх 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 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.

Найвища посадова особа місцевого самоврядування – голова відповідної територіальної громади – повинен очолювати систему суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території,

а тому має бути наділений законом конкретними повноваженнями у цій сфері. Значну частку питань, віднесених до відання місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень, сільський, селищний, міський голова, природно, повинен вирішувати разом із радою та її виконавчими органами.

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 залишається 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).

Районні та обласні ради як суб'єкти профілактики правопорушень на відповідній території до цього часу не мають чітких ознак, особливо в частині застосування примусу, а це пов'язано з тим, що не індивідуалізована та до кінця не визначена 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 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. 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 [13]. Ці органи, що відіграють велику роль у профілактиці правопорушень, можуть бути створені сільськими, селищними, міськими радами за ініціативою жителів і наділені частиною власної компетенції рад. Адже 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.

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.

Висновок. Отже, саме органи місцевого самоврядування покликані запобігати правопорушенням всередині суспільства, усувати причини та умови, які сприяють їх учиненню та можуть діяти скоординовано всередині власної системи. Тому не можна применшувати цієї великої ролі, яку вони відіграють у сфері профілактики правопорушень.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ, 1995. – 312 с.

5. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР / Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – 216 с.

6. Лунев А.Е. Координация в государственном управлении / А.Е. Лунев // Советское государство и право. – 1971. – № 11. – С. 27–34.

7. Зарипов З.С. Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел / З.С. Зарипов. – Томск, 1980. – 84 с.

8. 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.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: 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.

11. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 355 с.

12. Конституція України (Основний Закон): прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

13. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

Лешух А.Р. Административно-территориальная координация деятельности и взаимодействие субъектов системы местного самоуправления Украины в сфере профилактики деликтов.

Рассматриваются вопросы взаимодействия и скоординированной деятельности органов местного самоуправления и исполнительной власти по обеспечению законности и правопорядка на подведомственной территории.

Ключевые слова: *местное самоуправление, профилактика, административные правонарушения.*

Leshchukch A.R. Administrative and Territorial Coordination of Activity and Cooperation of Local Self-Government Bodies System of Ukraine in the Field of Delict Prevention.

The issues of cooperation and coordinated activity of bodies of local self-government and executive authority in the field of ensuring of legality and law and order over the area in charge.

Key words: *local self-government, prevention, administrative offenses.*

Стаття надійшла 20 серпня 2012 р.