

**ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ
ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ: СУТНІСТЬ
ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Нині Україна переживає період кардинальних змін у всіх сферах суспільства, кінцевою метою яких є побудова демократичної і правової держави. Відчувається гостра необхідність у розвитку нового, самостійного конституційно-політичного інституту – місцевого самоврядування і проведення дослідження стосовно діяльності місцевого самоврядування та його органів у сфері профілактики адміністративних правопорушень як частини загальної системи профілактики правопорушень в Україні та у світі.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, профілактика, адміністративні правопорушення, конституційно-політичний інститут.*

Сейчас Украина переживает период кардинальных изменений во всех сферах общества, конечной целью которых является построение демократического и правового государства. Чувствуется острая необходимость в развитии нового, независимого конституционно-правового института – местного самоуправления и проведение изысканий относительно деятельности местного самоуправления и его органов в сфере профилактики административных правонарушений как части общей системы профилактики правонарушений в Украине и в мире.

Ключевые слова: *местное самоуправление, профилактика, административные правонарушения, конституционно-политический институт.*

Nowadays Ukraine is undergoing the period of fundamental changes in all spheres of society, the ultimate aim of which is the foundation of a democratic and legal state. There is a pressing necessity of the development of a new independent constitutional and political institution – local government and conducting the investigation of the work of local government and its institutions in the sphere of prevention of administrative offences in the system of prevention of such offences in Ukraine and in the world.

Key words: *local government, prevention, administrative offences, constitutional and political institute.*

Постановка проблеми. Важливим елементом інтеграції та обов'язковою передумовою вступу України до Європейського Союзу є гармонізація національних правових стандартів із законодавством ЄС. Цей процес передбачає розроблення, поетапне прийняття та адаптацію нормативно-правових актів України із урахуванням законодавства Європейського Союзу у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Стан дослідження. У наш час дослідженню співіснування міжнародних та національних правових стандартів присвячено, зокрема, такі наукові праці: І. Кравчук «Адаптація права України до права Європейського Союзу: цілі, етапи, пріоритети» [1], В.І. Муравйова «Способи зближення законодавства України та права Європейського Союзу» [2], А. Хворостянкіної «Європейські стандарти адміністративного процесу» [3], Л.А. Луць «Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти)» [4] та дослідження інших учених правової науки.

На нашу думку, у цих працях недостатньо розкрито напрямки адаптації та імплементації європейських стандартів щодо організаційно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування різних рівнів та ланок в українську правову систему профілактики адміністративних правопорушень, недостатньо розкрито сутність та види стандартів, що є **метою** нашого дослідження.

Виклад основних положень. Термін «стандарт» (від англ. standard – норма, зразок) в широкому розумінні слова – взірець, еталон, модель, що сприймаються за вихідні для зіставлення (порівняння) інших подібних об'єктів.

Досліджуючи європейські стандарти адміністративного процесу, А. Хворостянкіна вказує на те, що саме слово «стандарт» (standard) утворює синонімічний ряд із словом «критерій» (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), які можуть використовуватись для перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики, як правило або принцип, чи ні [3, с. 101].

Особливостями міжнародних стандартів у сфері профілактики адміністративних правопорушень 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 допомо-

гою 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 [5, с. 442].

По суті стандартами виступають міжнародні норми, які регламентують основні принципи, форми й методи здійснення муніципальної діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень, прийняті державами світу в рамках міжнародних організацій.

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

У відносинах між європейськими інтеграційними організаціями та державами 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) [2, с. 139].

Так, 6 листопада 1996 року Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, прийняту у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року, ратифікувала її відповідним законом за № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [6] і визнала, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалів будь-якого демократичного режиму, а охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії та децентралізації влади [7, с. 33–39].

Наступним європейським стандартом організації здійснення профілактичної діяльності органами місцевого самоврядування можна вважати Європейську хартію урбанізму, що розроблена та прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1993 р. [8].

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.

Вказані та інші принципи отримали 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 [9]. Цей документ становить особливий інтерес і для органів місцевого самоврядування України, оскільки є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міських громад у сучасних умовах.

Визнаючи відповідні стандарти європейського законодавства, Україна закріпила нормативно-правові основи адаптації системи національного законодавства та прийняла низку важливих документів у цьому напрямку: Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством і його державами-членами від 14 червня 1994 р. [10], Спільну стратегію щодо України, схвалену Європейською Радою на Гельсінському самміті 11 грудня 1999 р. [11], Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, яка затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 [12], Програму інтеграції України до Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072 [13], видано Укази Президента України: від 30 серпня 2000 р. № 1033 «Про створення Національної ради з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [14], від 21 лютого 2008 року № 149/2008 «Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [15], Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV [16], Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [17], постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365 [18] та ін.

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» [19, 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-учасниками у межах міждержавно-правових систем, зафіксовані у міжнародно-правових актах та документах і сприяють правовій інтеграції національних правових систем у міжнародну спільноту [4, с. 113].

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Програма) визначає механізми, 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 [17].

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) розвитку 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 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.

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 щодо всіх держав-членів у рамках ЄС.

Однак очікуваного ефекту від згаданих актів стосовно формування адміністративно-правової системи України, яка б відповідала європейським критеріям, не відбулося. Одними з таких критеріїв, які визначені у червні 1993 року на засіданні Європейської Ради в Копенгагені з питань можливості приєднання нових членів із числа країн Центральної Європи, 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 тощо.

Отже, реалізація завдань стосовно входження нашої держави у європейський правовий простір безпосередньо залежить від здійснення адміністративно-правової реформи, розвитку виконавчої влади і місцевого самоврядування, урахування й дотримання Україною «копенгагенських критеріїв», розвитку політичної ситуації в Україні.

Сказане дає підстави розглядати вимоги щодо профілактики правопорушень 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 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 необхідності використання національного досвіду, який більше пристосований до реалій сьогодення, наголосив 31% опитаних.

В Україні сьогодні можемо говорити не про цілісну 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.

Міжнародні стандарти є обов'язковими, 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 – також повинні мати нормативно-правове оформлення шляхом прийняття, видачі чи затвердження органами або їх територіальними підрозділами за галузями (земельні, лісові, торговельні, податкові тощо) наказів, інструкцій, правил, положень, розпоряджень, інформаційних листів, роз'яснень тощо.

Самоврядні (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.

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.

Висновок. Нині в Україні стандарти профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування повинні визначатися не лише постановами Кабінету Міністрів України чи місцевими програмами профілактики адміністративних правопорушень, а й мають бути відображені та закріплені у документі вищої юридичної сили – Законі України «Про профілактику правопорушень в Україні».

1. Кравчук І. Адаптація права України до права Європейського Союзу: цілі, етапи, пріоритети / Ірина Кравчук // Право України. – 2004. – № 10. – С. 132–135.

2. 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.

3. Хворостянкін А. Європейські стандарти адміністративного процесу / Анна Хворостянкін // Юридичний журнал. – № 11 (41). – 2005. – С. 100–109.

4. 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.

5. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

7. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.

8. The European Urban Charter. – Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.

9. Див.: The European Declaration of Urban Rights. – SCLRA, 1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.

10. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопаду 1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

11. Спільна стратегія щодо України: Схвалена Європейською Радою на Гельсінському саміті 11 грудня 1999 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/uazt/. – Заголовок з екрана.

12. 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>.

13. 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>.

14. 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>.

15. 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>.

16. 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.

17. 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.

18. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

19. Всесвітня Декларація Місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – № 1–2. – С. 67–70.

Стаття надійшла 31 січня 2011 р.