

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Розглядаються конкретні організаційно-правові та матеріально-фінансові механізми реалізації установлених чинним законодавством завдань, функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у процесі організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень.

Ключові слова: профілактичні заходи, запобігання правопорушенням, організаційно-правове забезпечення, профілактика адміністративних правопорушень.

Рассматриваются конкретные организационно-правовые и материально-финансовые механизмы реализации установленных действующим законодательством заданий, функций и полномочий органов местного самоуправления в процессе организационно-правового обеспечения профилактики административных правонарушений.

Ключевые слова: профилактические меры, предупреждение правонарушений, организационно-правовое обеспечение, профилактика административных правонарушений.

The concrete organizational, legal, material and financial mechanisms of realizing the tasks put by the legislative in force, the functions and powers of the bodies of self-government in the process of the organizational and legal providing the preventive measures of the administrative offences are considered.

Key words: preventive measures, crime prevention, organizational and legal provision, preventive measures of administrative offences.

Постановка проблеми. Представляючи волю місцевого населення, органи місцевого самоврядування повинні орієнтуватися на реальну ситуацію зі станом громадського порядку і безпеки на відповідній території, мають бути здатними активніше, ніж державні структури реагувати на конкретні негативні прояви та наслідки, які важко, а інколи й неможливо передбачити на центральному рівні; прогнозувати, планувати та реалізовувати профілактичні заходи. Однак такі заходи, що здійснюються цими суб'єктами профілактики правопорушень, недостатньо врегульовані чинним законодавством, малоефективні, а отже недостатньо впливають на стан, динаміку та обсяг вчинених адміністративних правопорушень на

рівні відповідної територіальної громади. Усе це значною мірою залежить також і від не затвердження законодавством чіткого статусу органів місцевого самоврядування, як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, від недостатності знань органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування про шляхи та засоби усунення причин та умов, що сприяють адміністративним правопорушенням, про форми та методи їх профілактики тощо.

Стан дослідження. Зазначимо, що висвітленню статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень частково присвячено, зокрема, монографію В.К. Колпакова «Адміністративно-правовий феномен», дисертаційне дослідження Ю.С.Назара «Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень», а також книга О.І. Остапенка «Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку», ряд публікацій у юридичній періодиці. Однак, з аналізу цих праць випливає, що поки що недостатньо досліджено діяльність органів місцевого самоврядування саме як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, їх повсякденна робота у цій сфері. Практикам ще не запропоновано належно обґрунтованих науково-практичних рекомендацій, спрямованих на поліпшення стану профілактики правопорушень серед населення. Про деякі шляхи виходу з цієї ситуації йдеться у пропонованій розвідці.

Виклад основних положень. 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 йдеться про повноваження використовувати 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» [1, с. 243]. Складність вивчення системи цих суб'єктів залежить від їхньої різноманітності. Зазвичай, у таких випадках можна говорити 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.

Відповідно, можна говорити про поділ суб'єктів профілактики на звичайних та спеціалізованих. Звичайні – це державні органи і громадські утворення, які зобов'язані виховувати членів своїх колективів, поперед-

жати з їх боку антигромадські прояви, а спеціалізовані – це ті державні органи і громадські утворення, діяльність яких спрямована безпосередньо на боротьбу з правопорушеннями.

До спеціальних заходів органів місцевого самоврядування належить 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 спільних 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). Це свідчить про необхідність диференціації заходів профілактичного впливу, який здійснюють органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень.

Соціальна профілактика правопорушень проводиться усім суспільством, державою загалом 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 можна віднести державні органи та установи, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які наділені законом делегованими повноваженнями у цій сфері, громадські організації та формування, посадових осіб та інших працівників – представників цих органів, установ, організацій та формувань, а також – окремих громадян. Ці суб'єкти розглядаються як відповідна система. 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, що організовують 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» [2, с. 423].

Одну з таких груп становлять органи та посадові особи місцевого самоврядування, які здійснюють профілактику правопорушень на підвідомчій території. Вони ж і є носіями відповідних прав та обов'язків, а отже – 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» [3, с. 78].

У ч.1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. 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 [4].

Усі закріплені в законодавчому порядку елементи системи місцевого самоврядування більшою чи меншою мірою наділені згаданими ознаками «суб'єкта профілактики правопорушень», хоча в науковому плані поняття системи місцевого самоврядування не обмежується її організаційною структурою, яка представлена в цій 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 [5, 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. Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування виразно закріплений ст. 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування. 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 як суб'єкта профілактики.

Сільська, селищна, міська ради як демократично обрані населенням колегіальні органи, в яких представлені 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 (ч. 3 ст. 140 Конституції України, ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

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. 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.

Голова відповідної територіальної громади як найвища посадова особа місцевого самоврядування повинен очолювати систему суб'єктів

профілактики правопорушень на відповідній території і має бути наділений конкретними повноваженнями у 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) [6].

Система виконавчих органів місцевого самоврядування забезпечує 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, хоча окремі питання щодо встановлення юридичного статусу виконавчих органів місцевих рад (департаменти, управління, відділи, комісії тощо) чинним законодавством на сьогодні є дискусійним. Адже правовий статус адміністративних комісій в Україні, наприклад, закріплений ще за часів існування СРСР відповідним Положенням [7] та визначається ще й ст. 213 КУпАП [8].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено утворення спостережних комісій, які створюються для забезпечення громадського контролю за дотриманням прав засуджених при виконанні кримінальних покарань. Відповідно до покладених завдань ці органи здійснюють заходи із профілактики правопорушень серед категорії осіб, які були засуджені.

Районні та обласні ради до цього часу не мають чітких ознак суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території, 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), нема нормативно-правового 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.

Ці ради не повною мірою наділені законодавством функціями щодо забезпечення законності та правопорядку як сільські, селищні та міські ради, а їх роль значною мірою якраз і повинна полягати у здійсненні контролю та координації щодо виконання місцевих програм профілактики.

До системи суб'єктів профілактики правопорушень у системі місцевого самоврядування України, згідно зі ст. 1, 5 та 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. належать органи самоорганізації населення. Вони 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 [9].

Ці органи згідно зі ст. 140 Конституції України можуть створювати сільські, селищні, міські ради за ініціативою жителів і наділяти їх частиною власної компетенції та відіграють велику роль у профілактиці правопорушень. Серед їх завдань у частині профілактики адміністративних правопорушень є організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони довкілля, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання у належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил тощо; сприяння відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку тощо.

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 окремі групи, кожна з яких має свій адміністративно-правовий статус.

До першої групи входять індивідуальні суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень: 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.

Висновок. Органи місцевого самоврядування 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 несистематизоване і розрізнене галузеве законодавство стосовно чіткого визначення суб'єкта правового регулювання у сфері профілактики адміністративних правопорушень цими органами в аспекті соціального життя негативно впливає на стан деліктності на відповідній території і, зрозуміло, у державі.

1. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – 312 с.

2. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 527 с.

3. Журавель Я. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права / Я. Журавель // Юридичний журнал. – № 12/2007. – С. 74–78.

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

5. Закон про місцеве самоврядування в Україні: науково-практичний коментар / ред. кол.: В.Ф. Опришко (голова), М.Ф. Веремечук, В.В. Медведчук та ін. – К.: Інститут Законодавства Верховної Ради України. – 1999. – 397с.

6. Див.: Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.

7. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року // Відомості Верховної Ради УРСР, 1988. – № 12. – Ст. 318.

8. Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

9. Див.: Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 48. – Ст. 254.