

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Андрій ЛЕЩУХ

Діяльність органів
місцевого самоврядування
у сфері профілактики
адміністративних правопорушень:
організаційно-правове забезпечення

Монографія

*Погоджено
Міністерством внутрішніх справ України*

Львів
2012

УДК 352:342.95
ББК 67.400.74+67.401.031.2
Л54

Погоджено
Міністерством внутрішніх справ України
(лист № 6/7-1903 від 6 квітня 2012 р.)

Р е ц е н з е н т и:

В.Л. Ортинський, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, заслужений юрист України, директор інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»;

П.С. Пацурківський, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, декан юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Лещух А.Р.

Л54 Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення: монографія / А.Р. Лещух. – Львів: ЛьвДУВС, 2012. – 292 с.

ISBN 978-617-511-106-2

Наукове дослідження призначене для курсантів вищих навчальних закладів МВС України, студентів юридичних вишів, а також може бути корисним для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

УДК 352:342.95
ББК 67.400.74+67.401.031.2

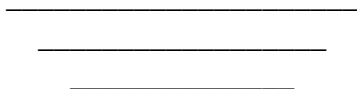
ISBN 978-617-511-106-2

© Лещух А.Р., 2012
© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2012

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
ВСТУП.....	9
Розділ 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	15
1.1. Правові засади забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	15
1.2. Європейські та вітчизняні стандарти організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.....	31
1.3. Правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.....	49
Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	72
2.1. Організаційні аспекти забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	72
2.2. Об'єкти і суб'єкти організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	98
2.3. Інформація як одна з умов забезпечення прогнозування організації профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.....	121
2.4. Планування як функція реалізації органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень.....	140
2.5. Організаційні функції забезпечення профілактики адміністративних правопорушень у діяльності органів місцевого самоврядування.....	159

Розділ 3. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВOPУШЕНЬ	181
ВИСНОВКИ.....	218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	223
ДОДАТКИ.....	243



ПЕРЕДМОВА

Профілактика адміністративних правопорушень, усунення детермінант, які сприяють їхньому вчиненню, є важливими завданнями, що стоять перед суспільством і державою. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, які налічують 11 521 територіальну громаду, свідчить про те, що ці органи відіграють одну із провідних ролей у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Репрезентуючи вибір населення відповідних територій, посадові особи органів місцевого самоврядування повинні орієнтуватися на реальну ситуацію щодо стану громадського порядку і безпеки в регіоні та окремому населеному пункті. Вони мають бути здатними активніше, швидше, ніж державні структури, реагувати на конкретні деліктні прояви та їхні наслідки, які важко, а інколи й неможливо передбачити на центральному рівні; прогнозувати, планувати та реалізовувати профілактичні заходи на підвідомчій території.

Однак заходи, які здійснюють органи місцевого самоврядування як суб'єкти профілактики та попередження правопорушень, не мають належного організаційно-правового забезпечення, малоефективні за своїми результатами, внаслідок чого не знижується динаміка вчинених адміністративних правопорушень на місцевому та регіональному рівнях. Це спричинено насамперед недостатньою правовою підготовкою посадових осіб органів місцевого самоврядування стосовно усунення причин та умов, котрі сприяють адміністративним правопорушенням.

Підтвердженням актуальності цієї монографії є статистика проведення профілактичних заходів на місцевому рівні та результати опитування 100 посадових осіб органів місцевого самоврядування, 39% яких найгострішими проблемами місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних деліктів

вважають недостатнє фінансування; 16% – байдужість населення до заходів профілактики; 15% – відсутність чіткої координації та взаємодії суб'єктів профілактики; по 10% – недостатню участь у профілактиці населення та відсутність необхідних повноважень місцевого самоврядування у цій сфері; 6% – некваліфікованість органів і посадових осіб місцевого самоврядування та 1% – недокомплектацію органів місцевого самоврядування досвідченими кадрами (див. Додаток Б.5).

Дієвими заходами для активізації процесу організаційно-правового забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, за результатами нашого дослідження, є: формування на новій нормативно-правовій основі оптимальної системи управління суб'єктами профілактики на місцях; підвищення їхньої реальної здатності вирішувати завдання щодо попередження вчинення правопорушень у взаємодії з іншими суб'єктами профілактики (органами державної влади, недержавними організаціями, громадськими об'єднаннями, громадянами тощо) із застосуванням найбільш раціональних форм та методів запобігання адміністративним правопорушенням.

У цьому контексті у положеннях комплексного наукового проекту «Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення» основну увагу акцентовано на тих прогалинах теоретико-правових досліджень, що не висвітлюють основних проблемних питань у сфері запобігання адміністративних деліктів на місцях, усунення причин та умов, які до них призводять (на практичній відсутності у вітчизняній нормативно-правовій базі понятійно-термінологічного апарату організаційно-правового забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування; недостатній правовій регламентації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування для застосування відповідних форм і методів їх діяльності щодо запобігання учиненню деліктів та усунення причин та умов, які до них призводять; на непристосованості національних стандар-

тів профілактики правопорушень у діяльності органів місцевого самоврядування до однойменних міжнародних) та визначають конкретні напрацювання для їх вирішення.

Особлива увага приділяється стану системи профілактики адміністративних правопорушень, її суб'єктно-об'єктним характеристикам на загальнодержавному та місцевому рівнях, її невідповідності реаліям сьогодення, що ускладнює процеси оптимізації використання ресурсного потенціалу територіальних громад. У результаті це унеможливує планування та прогнозування профілактичних заходів та знижує роль і активність територіальних громад, їх членів у здійсненні публічної влади. Тому вкрай важливим та актуальним для удосконалення практики місцевого управління у сфері профілактики адміністративних правопорушень залишається розроблення та реалізація профілактичних програм та заходів, їх зв'язок із Концепцією Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. № 1911-р.

Вищезазначені проблеми набувають ще більшого загострення внаслідок нездатності держави, її центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування оперативно та якісно здійснювати функції планування та прогнозування у сфері профілактики правопорушень, накопичення та опрацювання інформації, створення відповідних інформаційних систем, що в підсумку призводить до втрати державою здатності ефективно боротися із правопорушеннями, їх причинами та умовами.

Вивчення та вирішення проблем у сфері організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування, подальше удосконалення напрямів та форм їхньої профілактичної діяльності, поліпшення комплексного використання ресурсів цих органів, підвищення ефективності законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин, обґрунтування концептуальних

положень, розроблення теоретичних засад та практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення профілактичної діяльності цих органів, формування системи суб'єктів та механізму запобігання деліктів, усунення причин та умов, що до них призводять залишається актуальним завданням для сучасних наук: адміністративного права України, кримінального права України.

Ця книга є одночасно і самостійною працею, і системним та гармонійним продовженням наукових досліджень, що провадилися науковцями Львівського державного університету внутрішніх справ за попередні роки.

Сподіваємося, що авторські теоретичні конструкції, пропозиції, узагальнення, висновки та рекомендації, викладені у дослідженні, прислужаться правникам, державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, науковцям, студентам, курсантам і слухачам, що сприятиме утвердженню України як правової та демократичної держави.

П.Б. Стецюк,
*суддя Конституційного Суду України,
заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук*

ВСТУП

Теоретичні та практичні питання профілактики правопорушень загалом та їх окремі види у юридичній літературі завжди привертали увагу науковців.

У різні періоди цій проблемі присвячено праці вітчизняних та іноземних учених-правників, зокрема А.Г. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.Л. Грохольського, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.П. Закалюка, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Б.А. Кормича, В.М. Кудрявцева, Н.Р. Нижнік, В.І. Олефіра, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмакі та інших учених.

У роботах вказаних авторів аналізувалася здебільшого система, теорія та практика соціальної профілактики правопорушень у минулому, з'ясувалася сутність та обґрунтовувалася необхідність застосування адміністративного примусу під час профілактики правопорушень. Сьогодні цього недостатньо і в теоретичному, і в практичному аспектах.

На основі наукових праць, міжнародної та вітчизняної практики, нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини, які виникають у процесі профілактики правопорушень, автор мав за мету сформулювати концептуальні засади організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України у сфері профілактики адміністративних правопорушень та здійснити систематизацію профілактичних заходів, які реалізуються ними в межах відповідної територіальної громади.

Також перед автором стояло чимало складних завдань:

– насамперед удосконалити понятійно-термінологічний апарат, з'ясувавши й уточнивши зміст і сутність комплексу понять і термінів, які охоплюють організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

– визначити поняття та зміст правової регламентації повноважень органів місцевого самоврядування щодо профілактики ад-

міністративних правопорушень і її безпосередній взаємозв'язок зі станом українського суспільства та держави;

- охарактеризувати сутність та особливості застосування форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень щодо усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню;

- дослідити іноземний досвід регламентації стандартів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

- окреслити зміст поняття «об'єкт системного та комплексного попереджувального впливу органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень»;

- обґрунтувати сутність та види інформації, що використовується органами місцевого самоврядування під час організації та реалізації профілактичних заходів;

- проаналізувати функції виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

- з'ясувати особливості планування та прогнозування як однієї з найважливіших функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

- сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази і створення інформаційних програмних систем взаємодії органів виконавчої влади й місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які формуються в процесі організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Предметом дослідження є організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та шляхи його вдосконалення.

Методологічною основою пропонованого дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання закономірностей вивчення організаційно-правового

забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Крім того, за допомогою порівняльно-правового методу досліджено: форми взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні в Україні та у деяких інших державах під час надання рекомендацій щодо застосування більш ефективних механізмів у профілактичній діяльності органів місцевого самоврядування України (підрозділ 1.2); поняття та ознаки територіальної громади як суб'єкта профілактики адміністративних правопорушень у працях українських та іноземних учених (підрозділ 2.2). Здійснено також порівняльну характеристику вітчизняної та іноземної нормативних баз щодо гармонізації національних правових стандартів у сфері профілактики адміністративних правопорушень та їхньої адаптації до законодавства Європейського Союзу (підрозділ 1.2).

Завдяки статистичному методу узагальнено відомості про вплив етнічного складу населення Української держави на рівень злочинності в областях (розділ 3); системно-функціональний метод допоміг розкрити теоретичні та практичні положення методології адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування (підрозділи 1.3, 2.5); застосування формально-юридичного методу дало можливість проаналізувати зміст нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень (підрозділи 1.1, 2.2); завдяки соціологічному методу проведено опитування державних службовців обласних державних адміністрацій та посадових осіб органів місцевого самоврядування стосовно підвищення ефективності організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень на усіх рівнях місцевого управління в державі та напрямках удосконалення діяльності суб'єктів профілактики правопорушень у зазначеній сфері (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1); за допомогою логіко-юридичного методу внесено пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень (підрозділ 2.2).

Застосування цих методів дало можливість всебічно проаналізувати організаційно-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади у сфері забезпечення профілактики адміністративних правопорушень на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст України, систематизувати емпіричні дані та отримати власні теоретичні результати.

Науково-теоретичним підґрунтям монографії стали розробки фахівців у сфері адміністративного, конституційного, муніципального та цивільного права, теорії держави і права, філософії, науки державного будівництва, правової статистики, соціології тощо, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані з організаційно-правовим забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Що стосується нормативно-правової основи дослідження, то слід сказати, що у процесі роботи проаналізовані чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо регламентації питань організаційно-правового забезпечення профілактики правопорушень, відомчі нормативні акти, а також положення міжнародно-правових актів у частині забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування.

Емпіричну базу пропонованої монографії становлять узагальнені дані, отримані під час анкетування 360 державних службовців, а також статистичні дані діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці здійснено комплексне дослідження проблем сучасного стану організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, у якому запропоновано практичні рекомендації для вирішення завдань щодо запобігання вчиненню правопорушень.

У монографії уперше:

- 1) сформульовано нові за змістом підходи щодо здійснення профілактичних заходів органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами;
- 2) охарактеризовано механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики на місцях;

3) аргументовано та запропоновано нові за змістом підходи щодо об'єктно-суб'єктних характеристик системи профілактики адміністративних правопорушень;

4) запропоновано напрями вдосконалення чинного законодавства України та актів органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Крім того, суттєво вдосконалено:

1) визначення та зміст поняття «організаційно-правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування»;

2) співвідношення між поняттями «профілактика», «запобігання» та «попередження» адміністративних правопорушень стосовно діяльності органів місцевого самоврядування у цій сфері;

3) систему елементів механізму організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень уповноваженими суб'єктами на місцевому та регіональному рівнях.

У монографічному дослідженні вдалося чітко визначити завдання, функції та повноваження органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, а також проаналізувати форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Сформульовані та обґрунтовані в монографії висновки і пропозиції мають науково-теоретичне і практичне значення:

– у науково-дослідній сфері – для розробки актуальних проблем організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування та подальшого вдосконалення напрямів і форм їхньої профілактичної діяльності, поліпшення комплексного використання ресурсів цих органів, підвищення ефективності законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин;

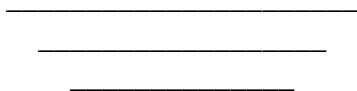
– у правотворчості – для подальшого розвитку нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;

– у правозастосовній діяльності – пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення системи профілактики адміністративних

правопорушень беруться до уваги в діяльності Львівської обласної і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування області;

– у навчальному процесі – під час проведення занять із навчальної дисципліни «Адміністративне право України».

Монографічне дослідження є результатом самостійного наукового пошуку автора на основі останніх досягнень юридичної науки.



Розділ 1

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ\ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

1.1. Правові засади забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування визначається Європейською Хартією про місцеве самоврядування як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. У ч. 2 ст. 3 Хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: «Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом»¹.

Визнання та гарантування місцевого самоврядування в Конституції України слід вважати надзвичайно важливим кроком до створення на новій законодавчій базі організаційно-правової основи його побудови та функціонування².

¹ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.

² Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

Для розкриття поняття правових основ забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень звернемося до ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування»³. Проаналізувавши цю норму, а також ч. 1 ст. 140 Конституції України, звернемо увагу, що згідно з Основним Законом, органи місцевого самоврядування належать до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Особливістю органів самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень з профілактики адміністративних правопорушень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень та порядок їх здійснення⁴. З юридичного змісту п. 15 ст. 92 та ч. 1 ст. 140 Конституції України⁵ стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України можна зробити висновок, що «...місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶.

Реалізуюючи загальнолюдські та демократичні принципи, відповідно до яких кожний має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або через вільно обраних представників, місцеве самоврядування не допускає анархії та хаосу в суспільстві й державі.

Більш повною мірою такого результату можна досягти лише за умови існування правосвідомості, політичної, загальної та правової культури громадян. До того ж розвиток місцевого самоврядування повинен базуватися на наукових засадах та відповідати певним принципам, і серед них важливе місце посідає принцип верхо-

³ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 5.

⁴ Там же. – Ст. 140.

⁵ Там же. – Ст. 92.

⁶ Місцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства; ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – С. 18–19.

венства закону, що є «необхідною передумовою для забезпечення у суспільстві правопорядку, прав і свобод громадян»⁷.

Правовим забезпеченням у загальному розумінні є «сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус»⁸.

У понятті правового забезпечення профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування, на нашу думку, ключовими є такі елементи: система визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою попереджувальних заходів і способів, регламентація організаційної структури органів місцевого самоврядування, їх прав та обов'язків тощо.

В основі правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування лежить формування та підтримка в належному стані нормативної бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості систем профілактики та їх ефективності. Це, своєю чергою, передбачає розробку заходів, концепцій, проведення реформ тощо.

Нормативна база – це своєрідне організаційно-функціональне відображення усіх елементів системи органів місцевого самоврядування, як суб'єктів профілактики правопорушень, що виражене юридично та відповідає її цільовому призначенню. А конкретні юридичні норми забезпечують моделювання певних підсистем профілактики, формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур, а також безпосереднє виконання різних функцій щодо профілактики адміністративних правопорушень і самою системою органів місцевого самоврядування, й іншими формами самоорганізації населення (зборами, сходами громадян за місцем проживання, комітетами тощо).

У чинному конституційно-правовому законодавстві України сформульована засада поєднання форм безпосередньої та пред-

⁷ Полешко А. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. Матеріали республ. науково-практичної конференції (Харків, 9–11 лист. 2005 р.) / А. Полешко; Національна юридична академія // Право України. – 1995. – № 12. – С. 90.

⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 375.

ставницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Так, систему місцевого самоврядування, згідно зі Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», становлять: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування⁹.

На цій підставі можемо зазначити про однойменні види *форм здійснення профілактичної діяльності* (курсив наш. – А.Л.) на рівні місцевого самоврядування. Способи (порядок) конституційно-правового закріплення основних засад та принципів організації утворення та діяльності органів місцевого самоврядування виступають безпосередньо як *форми правового забезпечення* (курсив наш. – А.Л.) їх діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Виокремимо принаймні три основні форми правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в системі органів місцевого самоврядування:

1) конституційно-правове забезпечення, яке ґрунтується на додержанні Конституції та законів України;

2) нормативно-правове забезпечення, що передбачає дотримання вимог указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів, зокрема й відомчих;

3) «самоврядне» або «внутрішнє» забезпечення, відповідно до якого вказані суб'єкти профілактики правопорушень приймають власні акти, що є обов'язковими для виконання під час вирішення питань стосовно притягнення до адміністративної відповідальності адміністративними комісіями, судами та іншими уповноваженими органами, та здійснення останніми профілактики правопорушень –

⁹ Куйбіда В. Система місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 195.

шляхом винесення постанов, надання роз'яснень та інструктивних листів тощо.

Тому правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування можна визначити як: створення та підтримку в необхідному стані власних організаційно-функціональних характеристик попереджувальних систем за допомогою впорядковуючого впливу юридичних засобів та способів, наданих їм законом або зумовлених їх правовою природою.

Конституція України, відповідні законодавчі та підзаконні акти є практичною і теоретичною основою правового регулювання у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування в нашій державі.

Автори підручника курсу лекцій з кримінології Р.М. Янович, І.О. Єсип та М.Й. Штангрет, визначаючи суть правового регулювання попередження злочинності, звертають увагу на нормотворчу діяльність держави і її органів, яка визначає в законах та інших нормативних актах мету і завдання попередження злочинності, коло суб'єктів, які здійснюють цю діяльність, їхню компетенцію, основні форми і методи роботи¹⁰.

Держава відводить особливу роль органам місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, передбачає та на рівні закону закріплює їх повноваження щодо прийняття актів, за порушення чи невиконання яких передбачається адміністративна відповідальність (п.п. 44, 45 ст. 26, ст.ст. 30, 31, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹¹, ст.ст. 5, 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹² тощо).

Зауважимо, що Основний Закон України регулює діяльність щодо боротьби з правопорушеннями державних органів. В ньому

¹⁰ Кримінологія: конспект лекцій / Р.М. Янович, І.О. Єсип, М.Й. Штангрет. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – С. 69.

¹¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.ст. 26, 30–33.

¹² Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст.ст. 5–6.

йдеться і про участь громадян України в управлінні справами держави та здійсненні правосуддя тощо. Однак ці конституційні положення не розвиваються, тому що, на жаль, не були прийняті закони, що регламентували б здійснення не лише державної, а й недержавної системи забезпечення безпеки і боротьби зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, а також профілактики цих негативних явищ. А вже в структуру системи суб'єктів профілактики правопорушень могли б увійти:

а) приватні недержавні організації, які не є громадськими (служби безпеки, детективні й охоронні організації, навчальні й консультативні установи з підготовки працівників відповідних структур, інформаційні служби, організації експертів, дослідницькі організації тощо);

б) громадські організації (добровільні загони, яким держава делегує деякі свої повноваження з охорони громадського порядку);

в) громадяни, групи громадян, які сприяють державним правоохоронним органам (громадські помічники слідчих і т. д.).

Профілактика адміністративних правопорушень передбачає насамперед такий розвиток економіки, політики, ідеології, культури і побуту, який сприяв би усуненню чи подоланню негативних чинників суспільного життя, що можуть виявлятися і як причини й умови злочинності. Така організація суспільного життя повинна бути забезпечена належним правовим регулюванням. Сутність правового регулювання полягає у тому, що правові норми стимулюють соціально корисну поведінку, протидіючи чинникам, які негативно впливають на формування й життєдіяльність особистості, створюючи умови для оптимального здійснення попереджувальної діяльності, а попереджувальна роль права – в такому регулюванні сфер суспільного життя, за якого існуючі негативні причини вчинення правопорушень або усуваються, або їх шлях надійно блокується.

Право, однак, не може знищити економічні, соціально-культурні причини й умови правопорушень, але воно може впливати на їх негативні прояви: локалізувати, блокувати, організувати належну протидію негативним явищам і процесам. Проведення такої роботи припускає поліпшення законодавства, його вдосконалення; точну і неухильну реалізацію законів та інших нормативних актів; наявність бездоганно діючих механізмів, котрі забезпечують

таку реалізацію, що сприяє визначенню двох напрямів правового регулювання попередження правопорушень.

Окремі автори вважають, що перший напрям має «матеріальний» характер і полягає у впливі за допомогою права на криміногенні чинники зовнішнього середовища, що прямо або опосередковано детермінують злочинну поведінку, для їхнього усунення, другий – «процесуального» характеру та полягає в юридичному закріпленні прав і обов'язків службових осіб і громадян – суб'єктів попередження злочинності у встановленні змісту й порядку вчинення попереджувальних заходів¹³.

Під час реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні постає одне з основних питань – забезпечення на регіональному та місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління та управління в системі місцевого самоврядування, здійснення ефективного адміністративного контролю у сфері становлення і розвитку місцевого самоврядування.

Першим напрямом реформи (і одним з найголовніших) визначено створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Але для будь-якої соціально-корисної діяльності в державі та суспільстві конкретних суб'єктів, врегульованої правом, зокрема профілактики адміністративних правопорушень, визначальними будуть саме її правові основи, які у Концепції адміністративної реформи в Україні визначено як «...сукупність правових актів, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи»¹⁴.

Правова основа організації і діяльності органів публічної влади в науці державного будівництва та місцевого самоврядування тлумачиться як «...система нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної

¹³ Кримінологія: конспект лекцій / Р.М. Янович, І.О. Єсип, М.Й. Штангрет. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – С. 69–70.

¹⁴ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.

влади і місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів»¹⁵.

Визначення правових основ як сукупності нормативно-правових актів взяті нами для дослідження аспектів правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Боротьба з правопорушеннями в Україні має достатню правову базу. Головними тут є норми Конституції України, закони і підзаконні акти. Додамо до цього правила міжнародні договори, загальновизнані принципи і норми міжнародного права. Поряд з Конституцією України в нашій державі також чинні законодавчі акти, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти, що не суперечать Конституції та законам України.

Арсенал засобів ефективного превентивного впливу органів місцевого самоврядування на адміністративні правопорушення та їх соціальні фактори, серед яких корупція відіграє одну з провідних ролей, значно розширились завдяки прийняттю у 1995 р. спеціального нормативно-правового акта, який визначає правові та організаційні засади протидії корупції – Закону України «Про боротьбу з корупцією»¹⁶.

До того ж забезпечення точного і неухильного застосування цього Закону визнається неодмінною умовою запобігання кримінально караним виявам корупції, насамперед хабарництву та іншим посадовим злочинам, а також організованій злочинності¹⁷.

¹⁵ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.

¹⁶ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

¹⁷ Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 (Зі змінами, внесеними Постановою від 3 березня 2000 р. № 5 (витяг) // Судова практика Верховного Суду України у справах про адміністративні правопорушення / за заг. ред. П.П. Пилипчука. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – С. 13

Традиційним для України був галузевий принцип поділу законодавства на: кримінальне, кримінально-процесуальне, кримінально-виконавче і т. ін.

Приймалися закони про місцеве самоврядування¹⁸, про міліцію¹⁹ та ін.

У кримінології правове забезпечення профілактики злочинів органами внутрішніх справ ґрунтується на:

- 1) законодавчих актах – Конституції та законах України;
- 2) нормативних актах державного управління: указах і розпорядженнях Президента України, постановах уряду України, уряду Автономної республіки Крим, місцевих виконавчих органів, міністерств і відомств, наказах, інструкціях, статутах правоохоронних органів, міністерств і відомств²⁰.

Тому пропонуємо визначити декілька рівнів у системі нормативно-правових актів, що окреслюють організаційно-правові питання щодо профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування, залежно від їх юридичної сили, змісту, дії у просторі, часі та за колом осіб таким чином:

1) Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили, політико-правовий за своєю сутністю, що визначає найбільш важливі аспекти державного і суспільного ладу, форми народовладдя, закріплює принципи організації, діяльності й систему органів місцевого самоврядування тощо;

2) Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України, що визначають організаційні засади роботи органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

3) підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи місцевих органів публічної влади та їх структурних підрозділів як суб'єктів профілактики адміністративних правопо-

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

¹⁹ Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4.

²⁰ Кримінологія: навч.-методич. посібник / В.В. Василевич, Т.Л. Кальченко, Н.В. Кулакова та ін.; за заг. ред. проф. О.М. Джужи. – К.: Атіка, 2008. – С. 207.

рушень (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів публічної влади та ін.);

4) акти органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих і власних (самоврядних) повноважень.

Тому в процесі здійснення правового забезпечення планування заходів з профілактики адміністративних правопорушень органи місцевого самоврядування повинні «...створювати комплексні правові акти, в яких управлінські елементи, їх взаємозв'язок, підсистеми отримали б максимально вичерпне правове оформлення»²¹.

Правові акти, зокрема у сфері профілактики правопорушень, визначають завдання і заходи щодо їх попередження, порядок, форми й методи вчинення цієї діяльності, функції різних її суб'єктів, координацію і взаємодію між ними тощо. Закони та інші нормативні акти забезпечують відповідальність уповноважених осіб за виконання своїх обов'язків, суворе дотримання особистих і майнових прав, законних інтересів громадян і установ, які потрапляють у сферу профілактики правопорушень.

Поняття «правовий акт» в теорії держави і права означає акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії тощо) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Наприклад, за основу класифікації правових актів О.Ф. Скакун бере такі критерії:

1) форму вираження, відповідно до якої правові акти поділяються на письмові, усні та конклюдентні;

2) юридичну субординацію, відповідно до якої правові акти поділяються на нормативні, тобто ті, що регулюють певну сферу суспільних відносин і є загальнообов'язковими; індивідуальні (ненормативні), що породжують права і обов'язки лише тих

²¹ Олефіренко Е. Правові основи діяльності органів управління щодо здійснення прав громадян / Е.О. Олефіренко // Підприємництво, господарювання і право. – № 5. – 2005. – С. 105.

конкретних суб'єктів, яким вони адресовані у конкретному випадку; інтерпретаційні (акти-тлумачення норм права), що мають допоміжний характер і, як правило, «обслуговують» нормативні акти; змішані, тобто такі, що складаються з нормативних та індивідуальних норм; нетипові (спеціалізовані) акти, тобто ті, які затверджують положення, правила статутів, або акти, що містять декларації, заклики, звернення²².

До загальних ознак нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з профілактики адміністративних правопорушень належать такі:

1) вони є різновидом обов'язкових владно-розпорядчих (управлінських) рішень різних за природою органів;

2) спричиняють настання правових наслідків як для об'єктів, так і для суб'єктів профілактичного впливу;

3) поділяються на види за різними критеріями класифікації (за суб'єктом видання, територією поширення, колом суб'єктів тощо);

4) їх мета (конкретний результат) – «придушення правопорушень» в конкретному середовищі (серед неповнолітніх, окремих соціальних груп тощо) та забезпечення правомірної поведінки;

5) видаються уповноваженими суб'єктами у межах повноважень.

Ці ознаки дають змогу говорити про систему правового забезпечення різноманітними і за змістом, формою, і за процедурою прийняття юридичних актів, що містять обов'язкові норми та тягнуть за собою конкретні правові наслідки.

Ефективне функціонування законодавства щодо попередження правопорушень певною мірою залежить від його єдності та диференційованого використання, а цьому могли б сприяти блоки таких правових норм:

- 1) матеріально-профілактичних;
- 2) процесуально-профілактичних;
- 3) організаційно-управлінських.

²² Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2001. – С. 311–312.

Кожний із блоків правових норм повинен містити норми соціального попередження адміністративних деліктів для подальшого використання їх у профілактиці. Блок матеріальних за змістом профілактичних норм повинен містити правила поведінки, виражені в позитивній регулятивній формі й зміцнені заборонами, які здатні чинити перепони самому існуванню деліктних факторів, стимулювати дії, спрямовані на підтримання правопорядку. Блок процесуально-профілактичних норм має регламентувати процедуру здійснення профілактичного процесу, передбачати гарантії прав і законних інтересів громадян під час попередження адміністративних деліктів.

Організаційно-управлінські норми мають закріплювати основні права і обов'язки суб'єктів профілактики, встановлювати їх взаємодію і відповідальність перед державою, суспільством, визначати умови ефективності попередження адміністративних деліктів і вирішувати інші питання організаційного змісту. Отже, в концепції національної правової системи мають бути передбачені принципи, зміст, структура, форма і засоби здійснення профілактики адміністративних деліктів²³.

В Україні з'являються нові суспільно небезпечні явища злочинності, і це вимагає не лише збереження галузевого законодавства, а й розробки і прийняття нових нормативних актів та комплексних програм профілактики правопорушень на різних рівнях та ланках управління.

Такі акти, як Закон України «Про боротьбу з корупцією»²⁴, Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки²⁵, затверджена Указом Президента України № 1376 від 25.12.2000 р., Концепція Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки²⁶, затверджена розпорядженням

²³ Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – С. 252–258.

²⁴ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

²⁵ Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст. 2258.

²⁶ Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. № 116-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29. – Ст. 156.

Кабінету Міністрів України № 116-р від 01.03.2006 р., Постанови Кабінету Міністрів України № 1767 від 20.12.2006 р. «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки»²⁷ та ін. можуть стати основою прийняття нових актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Нормативних актів про встановлення адміністративної відповідальності є багато, вони видані різними державними органами в різні періоди, вміщені в багатьох джерелах, тому виконання цих актів, застосування заходів впливу за їх порушення пов'язані з певними труднощами. За весь час їх існування в законодавстві про адміністративну відповідальність сталися істотні зміни: окремі акти втратили чинність, деякі були доповнені або змінені, крім того, прийнято низку нових законодавчих актів у цій сфері. Прийняття нових актів спричиняє й розширення адміністративних стягнень і «...приводить до збільшення кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків»²⁸.

Не слід залишати поза увагою той факт, що «... масова заміна законодавчих та інших нормативних актів, що є об'єктивною для перехідного періоду, супроводжується правовою нестабільністю, звичною для нашої системи необов'язковістю додержання правових норм та послабленням контролю за їх виконанням, в тому числі і через корупцію у правоохоронних та контролюючих органах»²⁹.

«Відсутність концептуального бачення розбудови місцевого самоврядування призводить до дезінтеграції у ході законотворчого процесу, безсистемного напрацювання законодавчих актів, неузго-

²⁷ Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.

²⁸ Літошенко О.С. Шляхи вдосконалення правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні / О.С. Літошенко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 93–94.

²⁹ Закалюк А.П. Соціальні передумови, причини та умови корупції в Україні / А.П. Закалюк // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності: матеріали міжнар. науково-практич. конф. (Харків, 15–16 грудня 1998 р.). – 1999. – С. 64.

дженості щодо їх розроблення і прийняття, розпорошеності підходів до визначення статусу, компетенції, відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування», – відзначено у Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування³⁰.

Одним із засобів вирішення проблеми безсистемного напрацювання законодавчих актів у сфері профілактики правопорушень, неузгодженості щодо їхньої розробки і прийняття є впорядкування й систематизація відповідних правових норм, кодифікація адміністративного законодавства, а питання про його вдосконалення в системі профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування повинно розглядатися крізь призму особливостей відповідних законів та інших нормативно-правових актів України. Це, на нашу думку, зумовлює необхідність розширення кола суб'єктів профілактики правопорушень, функцій, повноважень та арсеналу профілактичних заходів органів місцевого самоврядування. Слід прийняти й загальний закон про профілактику правопорушень, який містив би розділи, що нормативно регулювали б окремі напрями профілактики правопорушень: корупцію, організовану злочинність, наркоманію, алкоголізм тощо.

Необхідно також передбачити створення при Кабінеті Міністрів України центрального органу (з територіальними підрозділами), уповноваженого організовувати, здійснювати і контролювати профілактику правопорушень на державному та місцевому рівнях. Окремим розділом такого акта можна було б розширити повноваження місцевого самоврядування та їхнє фінансове забезпечення у вказаній сфері.

Конституція України³¹ заклала необхідний правовий фундамент організації влади на місцях, що передбачає поєднання державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням. Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Украї-

³⁰ Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 року № 416-р // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – № 10: Місцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 141–145.

³¹ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

ні»³², інші законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, неповною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування у цій сфері, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, реалізації спільних проектів.

Прийняття законів та інших нормативно-правових актів, що містять норми стосовно профілактики адміністративних правопорушень, по суті, розвивають однойменні загальні положення КУпАП. Найважливіша практика прийняття необхідних законів та підзаконних актів, на наш погляд, суттєво ускладнена та призводить до штучного звуження усіх засобів та способів профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Правові засади забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території – це систематизована сукупність нормативно-правових актів різного рівня, які визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності цих органів у сфері профілактики адміністративних правопорушень та встановлюють порядок контролю і нагляду за цією діяльністю.

Процес закріплення правових засад профілактики адміністративних правопорушень і розвиток законодавства у сфері профілактики адміністративних правопорушень відповідно до Конституції України ще не завершений. В цих умовах необхідно забезпечувати високу якість підготовлених актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень, дотримуватися правил юридичної техніки, техніки оформлення документів, а також організації документообігу в органах місцевого самоврядування.

Вирішенню вказаних завдань якраз і сприятиме прийняття проекту Закону України «Про соціальну профілактику правопору-

³² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

шень». Нині це суспільна необхідність. Вказане, зокрема, підтверджується опитуванням службових та посадових осіб місцевих органів публічної влади.

Із 360 опитаних респондентів 82% вважають, що діяльність органів місцевого самоврядування та самоорганізація населення у сфері профілактики правопорушень повинна регламентуватися Законом України «Про профілактику правопорушень», 6% – спеціальним законом, по 4% – Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про профілактику правопорушень органами самоорганізації або органами і посадовими особами місцевого самоврядування в Україні», 3% – системою нормативно-правових актів, 1% – важко відповісти (див. Додаток Б.4).

Цей Закон в умовах активної муніципальної нормотворчості у сфері профілактичної діяльності міг би стати однією з правових основ забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Правовою основою профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування є також нормативні акти: Програма профілактики правопорушень, затверджена Указом Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів»³³ № 1087/2006 від 15.12.2006 р., розпорядження Уряду «Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки»³⁴ № 116-р від 01.03.2006 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки»³⁵ від № 1767 20.12.2006 р. та ін.

³³ Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів: Указ Президента України від 15 грудня 2006 року № 1087/2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart05/idx05467.htm>.

³⁴ Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29.

³⁵ Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.

Щоправда, в основу Програми мали б бути покладені відповідні положення Указу Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні»³⁶ № 749 від 30.08.2001 р., розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні»³⁷ № 123 від 13.03.2002 р. та «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики»³⁸ № 437 від 13.09.2001 р.

Загальнодержавна, регіональні та місцеві Програми повинні також містити вичерпний перелік проблемних питань місцевого самоврядування із викладенням пропозицій щодо їхнього законодавчого врегулювання, а також організаційні, науково-технічні та фінансові засади його подальшого розвитку.

1.2. Європейські та вітчизняні стандарти організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень

На боротьбу з правопорушеннями у світі щороку витрачаються величезні кошти, і якщо світова спільнота не здійснюватиме конкретних та ефективних заходів стосовно боротьби з цими негативними явищами та усунення їх чинників, то, ймовірно, у XXI ст. людство стане жертвою глобальної злочинності. Адже окрема

³⁶ Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10

³⁷ Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=123-2002-%F0>.

³⁸ Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=437-2001-%F0>.

держава не в змозі самостійно зупинити її інтернаціоналізацію, а злочинність, до якої призводять вади національного законодавства, кордонів і меж не знає. Лише тісна міжнародна співпраця сприятиме активній боротьбі з транснаціональною злочинністю та правопорушеннями.

Важливим елементом інтеграції та обов'язковою передумовою вступу держав до Європейського Союзу є визначення їхніх правових стандартів відповідно до законодавства ЄС. Україна, перебуваючи у центрі Європи, об'єктивно не може залишатися осторонь від цього процесу. Він, своєю чергою, передбачає поетапне прийняття та адаптацію нормативно-правових актів України, розроблених з огляду на законодавство Європейського Союзу.

Здійснюючи аналіз розвитку вітчизняної та зарубіжної правової думки, І. Кравчук виокремлює чотири групи цілей адаптації законодавства України до права Європейського Союзу:

- 1) набуття членства в ЄС;
- 2) виконання зобов'язань щодо української правової системи;
- 3) проведення адміністративної, судової реформ, утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів;
- 4) сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС, створення зони вільної торгівлі з ЄС, діяльність бізнесменів держав-членів ЄС на території України, залучення іноземних інвестицій, уникнення небажаних наслідків розширення ЄС.

Науковець наголошує, що у зв'язку з цим визначення коротко-, середньо-, довгострокових пріоритетів та стадій адаптації, зважаючи на інтереси України і Європейського Союзу, нині є особливо актуальним³⁹.

У відносинах між європейськими інтеграційними організаціями та третіми країнами таке узгодження національного законодавства з правом Євросоюзу може здійснюватися різними способами (шляхом взаємного визнання національних стандартів, приєднання до міжнародних договорів, узгодження положень національних

³⁹ Кравчук І. Адаптація права України до права Європейського Союзу: цілі, етапи, пріоритети / І. Кравчук // Право України. – 2004. – № 10. – С. 132–135.

нормативно-правових актів з приписами постанов інститутів Євро-союзу тощо) та на різних рівнях (міжнародних зобов'язань, зобов'язань ЄС тощо)⁴⁰.

6 листопада 1996 р. Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, прийняту в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р., та ратифікувала її відповідним законом за № 452/97-ВР від 15.07.1997 р.⁴¹.

Отже, Україна визнала, що органи місцевого самоврядування є однією з основних складових будь-якого демократичного режиму, а охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи за принципами демократії і децентралізації влади⁴².

Іншим європейським стандартом організації профілактичної діяльності органами місцевого самоврядування є Європейська хартія урбанізму, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1993 р.⁴³.

Характерною рисою цього документа є наявність у ньому обґрунтування принципів ефективного міського управління і місцевого життя, що мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав-членів РЄ.

На думку науковця Л.І. Бородіна, відкритий розгляд справи про адміністративне правопорушення (проступок) сприяє соціальному контролю за органами (посадовими особами), що здійснюють провадження у справі⁴⁴. Тому особливий інтерес становлять

⁴⁰ Муравйов В.І. Способи зближення законодавства України та права Європейського Союзу / В.І. Муравйов // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – К., 1998. – С. 139.

⁴¹ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38.

⁴² Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.

⁴³ The European Urban Charter. – Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.

⁴⁴ Бородін І.Л. Завдання та стадії розгляду справ про адміністративне правопорушення (проступок) / І. Бородін // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 32. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – С. 188.

принципи міської безпеки і попередження злочинності; участь громадськості в профілактиці правопорушень.

Ці та інші принципи дістали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, тому на пленарній сесії Постійної конференції місцевої і регіональної влади РЄ (березень 1992 р., Страсбург) на їхній основі було прийнято проміжний документ – Європейську Декларацію міських прав⁴⁵. Цей документ становить особливий інтерес і для органів місцевого самоврядування України, оскільки є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень у сучасних умовах.

У процесі виконання функцій щодо підготовки та розгляду справ про адміністративне правопорушення (проступок), під час організації і здійснення профілактики адміністративних правопорушень органи місцевого самоврядування, як уповноважені суб'єкти, повинні працювати за вітчизняними та європейськими правовими стандартами. Правознавець І.Л. Бородін вважає, що якісна підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення (проступок) є передумовою виконання завдань законодавства про адміністративне правопорушення (проступок)⁴⁶. Серед таких завдань за ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення він визначає: охорону прав і свобод громадян, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України тощо⁴⁷.

Термін «стандарт» (від англ. *standard* – норма, зразок) у широкому розумінні слова – взірець, еталон, модель, що сприймаються як вихідні для зіставлення (порівняння) інших подібних об'єктів. У переносному значенні стандарт – шаблон, трафарет, що не містить нічого оригінального.

⁴⁵ The European Declaration of Urban Rights. – SCLRA, 1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.

⁴⁶ Бородін І.Л. Правозастосовна практика на стадії порушення справи про адміністративний проступок / І.Л. Бородін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових праць. – № 1. – Донецьк, 2005. – С. 85

⁴⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51.

Адміністративіст А. Хворостянкін, досліджуючи європейські стандарти адміністративного процесу, вказує на те, що саме слово «стандарт» (*standard*) утворює синонімічний ряд зі словом «критерій» (*criterion*), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик) для перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип, чи ні⁴⁸.

Стандарти – це міжнародні норми, що регламентують основні принципи, форми й методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій.

Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері 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 за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспектах, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання⁴⁹.

Отже, міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії у сфері профілактики адміністративних правопорушень належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав. Причому в 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» (Преамбула до Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.)⁵⁰.

⁴⁸ Хворостянкін А. Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкін // Юридичний журнал. – № 11 (41). – 2005. – С. 101.

⁴⁹ Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 442.

⁵⁰ Всесвітня Декларація Місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – № 1–2. – 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 до більш високого рівня уніфікованого регулювання.

У сучасних умовах правові стандарти встановлюються для адаптації національних правових систем у межах європейського правового простору до європейських міждержавних правових систем. Вони містять принципи та норми права, які визнані державами-учасницями у межах міждержавно-правових систем, зафіксовані у міжнародно-правових актах та документах і сприяють правовій інтеграції національних правових систем у міжнародну спільноту⁵¹.

З огляду на 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. Однак термін «європейські стандарти профілактики правопорушень» можна розглядати на рівні не тільки Ради Європи, а й правових систем окремих європейських держав, оскільки їхній досвід буде цікавим з точки зору його впливу на розвиток європейських стандартів профілактики та практики їх втілення у національному законодавстві та правовій доктрині. Така наша позиція пояснюється тим, що реалізація норм міжнародного права є складовою системи міжнародно-правового регулювання, в якій держава є основним суб'єктом⁵².

Орієнтуючись на досвід у сфері нормотворчої діяльності країн-членів ЄС, Н. Железняк вважає, що «...необхідно максимально визначити та реалізувати правові норми та принципи саме

⁵¹ 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. – С. 113.

⁵² Олефір В.І. Імплементация міжнародних норм щодо протидії нелегальній міграції у національне законодавство України / В.І. Олефір // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 29. – Х., 2005. – С. 76.

національної правової системи з урахуванням норм і принципів європейського права»⁵³.

Тобто пропонується не адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу, а наближення, гармонізація національного законодавства зі законодавством Євросоюзу (як провідною частиною законодавства та права міжнародних організацій (європейське право).

Визнаючи відповідні стандарти європейського законодавства, Україна закріпила нормативно-правові основи адаптації системи національного законодавства та прийняла низку важливих документів у цьому напрямі:

а) Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством і його державами-членами від 14 червня 1994 р., де визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу⁵⁴;

б) Спільну стратегію щодо України, що схвалена Європейською Радою на Гельсінському саміті 11 грудня 1999 р., в якій Європейський Союз підтримав процес економічних перетворень в Україні й поступового наближення її законодавства до законодавства Європейського Союзу в пріоритетних сферах⁵⁵;

в) Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, яка затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 (із змінами, внесеними Указом від 12 квітня 2000 р. № 587), де визначено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету й етапи правової адаптації⁵⁶;

⁵³ Железняк Н. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Н. Железняк // Право України. – 2004. – № 11. – С. 140.

⁵⁴ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листоп. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46.

⁵⁵ 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

⁵⁶ 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>.

г) Програму інтеграції України до Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072, де вказано шляхи і темпи реалізації окремих економічних реформ та на досягнення критеріїв, що ґрунтуються на цілях валютного, економічного й політичного об'єднання держав-членів Європейського Союзу і сформульовані Європейською Радою на Копенгагенському саміті в червні 1993 р.⁵⁷;

д) Указ Президента України № 1033 від 30 серпня 2000 р., відповідно до якого з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та сформовано єдину систему планування, координації й контролю за нормотворчою діяльністю та адаптацією законодавства органів виконавчої влади⁵⁸ і Указ Президента України «Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування»⁵⁹ № 149/2008 від 21 лютого 2008 року;

е) Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалену Законом України № 228-IV від 21 листопада 2002 р.⁶⁰;

є) загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу⁶¹;

⁵⁷ 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>.

⁵⁸ 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>.

⁵⁹ 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>.

⁶⁰ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3.

⁶¹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29.

ж) Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1365 від 15 жовтня 2004 р.⁶².

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Програма) визначає механізм досягнення Україною відповідності до третього Копенгагенського та Мадридського критеріїв набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм передбачає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування, визначаючи адаптацію законодавства як процес узгодження нормативно-правових актів України із *acquis communautaire*, який має завершитися повним їх прийняттям. *Acquis communautaire (acquis)* – правова система Європейського Союзу, яка містить 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 справ⁶³.

У програмі поставлено такі основні завдання:

1) забезпечення відповідності законодавства України до зобов'язань, задекларованих в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством і його державами-членами від 14 червня 1994 р., в інших міжнародних договорах, що стосуються співробітництва України з ЄС;

2) розвиток законодавства України в напрямі його наближення до законодавства ЄС й забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів;

3) напрацювання правової бази для інтеграції України до ЄС;

4) створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери,

⁶² Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

⁶³ 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.

етапи адаптації, складовою якої мало бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення;

5) досягнення системності та узгодженості в роботі органів державної влади під час заходів щодо адаптації законодавства;

6) вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського Союзу;

7) розроблення 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 відповідно до особливих кваліфікаційних вимог 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 адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України.

Однак очікуваного ефекту від згаданих актів стосовно формування адміністративно-правової системи України, яка б відповідала європейським стандартам, не відбулося, і реалізація завдань стосовно розвитку адміністративно-правової реформи та виконавчої влади нині залежить від дотримання Україною «копенгагенських критеріїв» щодо входження в європейський адміністративний простір, які визначені у червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені з питань можливості приєднання нових членів із числа країн Центральної Європи.

Одними з таких критеріїв є посилення протидії організованій злочинності та корупції; вирішення питань правового забезпечення та спроможності боротьби з відмиванням коштів; захист особистих прав і свобод людини і громадянина.

На Мадридській Європейській Раді у 1995 р. 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 ЄС. Отже, *acquis* складається не тільки із законодавства Співтовариства або права Співтовариства у вузькому розумінні, але й містить всі акти, схвалені в рамках другої та третьої колон Європейського Союзу, а також насамперед спільні цілі, визначені в Договорах. Відповідно, держави, що прагнуть бути прийнятими до ЄС, мають прийняти *acquis* у повному обсязі⁶⁴.

Вищевикладене дає нам достатні підстави розглядати вимоги щодо профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування України крізь призму міжнародних (європейських) стандартів профілактики злочинності та правопорушень, які покликані забезпечувати належний рівень і ефективність розроблення та застосування цими суб'єктами ефективного механізму боротьби з цими негативними явищами в суспільстві й державі.

Найбільш досконалі правові стандарти у профілактиці правопорушень порівняно з іншими європейськими країнами має Франція. У 1980-х роках у цій країні прийнято одну з найпрогресивніших стратегій запобігання правопорушенням у Європі. Упродовж останніх двадцяти років суттєва кількість органів місцевого самоврядування у Франції розвивала свою власну політику запобігання правопорушенням, підтверджуючи сумісність тріади: «запобігання – примус – солідарність» та підкреслюючи необхідність більш сконцентрованого підходу до ініціатив профілактики правопорушень і злочинності. Завдяки профілактичним заходам у молодіжному середовищі у Франції рівень правопорушень протягом 80-х рр. знизився, однак з 1988 р. відбулося незначне його зростання.

⁶⁴ Диновський Д.М. Проблеми адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Д.М. Диновський // Часопис Київського університету права. – № 3. – 2005. – С. 104.

Серйозним приводом до роздумів над внутрішньою політикою стосовно профілактики правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню, стали події 2008 р., коли відбулися масові заворушення, погроми будинків, транспорту та майна і сутички з поліцією на вулицях французьких міст, влаштовані арабською молоддю, хоча вони й мали ознаки спонтанного (стихийного) національно-фанатичного протесту.

У Німеччині немає національної ради із запобігання злочинності, однак там створено міжвідомчі групи, що працюють над запобіганням наркоманії та насильницькій злочинності, а у окремих федеральних штатах існують ради попередження злочинності.

Історично склалося, що попередження злочинності в цій країні здійснює поліція. Сьогодні поліція Німеччини визнає, що запобігання злочинності – це обов'язок кожного, оскільки на це вона витрачає лише невелику частину свого часу. Внаслідок цього з 1995 р. у життя впроваджено проект «Виклик насильству», що фінансується Регіональним кримінальним бюро і складається з відеотек та літератури для учнів, студентів, батьків, учителів, з метою зосередження уваги на проблемі суспільної небезпеки насильства та пошуку альтернативи у вирішенні типових конфліктних ситуацій.

У землях Німеччини (місцевий профілактичний рівень) функціонують спеціальні команди щодо запобігання правопорушенням, пов'язаним в основному з наркоманією, злочинністю та бездоглядністю неповнолітніх, зі злочинами у комп'ютерній сфері. На федеральному рівні профілактичні заходи концентруються на мінімізації можливостей та передумов для скоєння злочину, здійснюється пропаганда загальнодержавних програм: «Сусід допомагає сусіду», суть якої полягає в заохоченні мешканців відповідних територій до охорони та нагляду за майном один одного; «Молодь і спорт» – спільний проект міської берлінської поліції та молодіжних організацій, мета якого – організація дозвілля осіб від 16 до 19 років, які є об'єктами профілактичного впливу.

У Великій Британії з 1966 р. працює Постійна конференція з профілактики злочинів, а виданий у 1984 р. міжвідомчий циркуляр щодо боротьби зі злочинністю зосередив увагу населення на тому,

що криміногенні фактори не можуть бути подолані силами лише поліції, а вимагають широкої участі громадськості⁶⁵.

Координацією запобігання злочинності в Англії та Уельсі займається підрозділ запобігання злочинності Міністерства внутрішніх справ. Дослідження питань запобігання злочинності проводить Підрозділ досліджень та планування і віднедавна – Дослідна група поліції. Однією з найважливіших довготривалих дослідницьких британських програм є Британський огляд злочинності, який періодично проводить опитування населення або певних його категорій щодо вчинення злочинів, відчуттів та переживань, пов'язаних зі злочинністю. Подальший розвиток системи запобігання злочинності у Англії та Уельсі зумовило створення організації «Крайм концерн», яку фінансує частково уряд, а частково – органи місцевого самоврядування. Завдання організації – пропагувати позитивний досвід запобігання злочинності на місцевому рівні.

Останнім часом активізується залучення громадян до профілактики правопорушень у Сполучених Штатах Америки. Так, у США створено інститут добровільних помічників поліції. Добровольці діють під патронатом відділів зв'язків з громадськістю місцевих органів поліції. Значним досягненням системи профілактики злочинів, яка діє у США, треба визнати її ґрунтовне правове забезпечення. У цій країні ще 1970 року був прийнятий закон про контроль організованої злочинності. Він детально регламентує процесуальні, кримінологічні й кримінально-правові аспекти боротьби з організованою злочинністю. Американські вчені визнають, що суспільство повинно здійснювати боротьбу зі злочинністю за допомогою комплексного впливу на неї, спрямовуючи його на різні види злочинів. Для цього необхідне планування вирішення гострих соціально-економічних проблем на урядовому рівні. Профілактична діяльність тут є специфічною галуззю соціального управління. Особливо це стосується ранньої профілактики.

Зважаючи на комплексний характер програм, до цієї роботи залучаються органи освіти, охорони здоров'я, соціального забезпе-

⁶⁵ Кримінологія: підруч. для студ. вищих навч. закл. / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 177.

чення та благодійні організації. У її здійсненні також беруть участь поліція, органи юстиції, місцевого самоврядування, представники наукових кіл, громадські формування⁶⁶.

Нерідко в цих програмах передбачається система заходів, які належать до сфери кримінального, процесуального і пенітенціарного права. Тому характерною рисою боротьби зі злочинністю в Америці є прагнення до централізованого планування і координації такої діяльності, створення для цього спеціальних органів і надання їм досить широких повноважень.

Однак найвдаліша система громадської профілактики створена в Японії, де, на відміну від інших країн, фіксується досить низький рівень злочинності. Активну роботу в цьому напрямі веде Асоціація профілактики злочинів – напівгромадська, напівдержавна організація, підрозділи якої функціонують на різних рівнях (від загальнонаціонального до місцевого) при кожному відділенні поліції. Низовими ланками цієї асоціації є пункти попередження злочинів, що працюють у тісному контакті з квартальними комітетами самоврядування Японії⁶⁷.

У підсумку варто зазначити, що вивчення законодавства і практики боротьби зі злочинністю у розвинутих країнах та творче запозичення їх позитивного досвіду є нагальною потребою для України, яка прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу і світової спільноти.

Серед опитаних 360 осіб, які працюють в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування України, доцільність запозичення позитивного іноземного досвіду щодо профілактики адміністративних правопорушень підтвердили 35% респондентів. До 20% вказали на те, що «зарубіжний досвід не охоплює життєдіяльності суспільства з урахуванням особливостей», а 31% опитаних засвідчив необхідність використання національного досвіду, який більше пристосований до реалій сьогодення (див. Додаток Б.1).

В Україні сьогодні може йтися не про модель, а лише про окремі, загальні для системи органів місцевого самоврядування,

⁶⁶ Кримінологія: підруч. для студ. вищих навч. закл. / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 176.

⁶⁷ Там само.

формування різновидів стандартів профілактичної діяльності, котрими можуть однаковою мірою послуговуватися ці суб'єкти профілактики правопорушень. До цих стандартів слід віднести такі:

- а) міжнародні;
- б) загальнодержавні;
- в) галузеві;
- г) самоврядні, «власні»;
- д) соціальні;
- е) індивідуальні тощо.

Міжнародні стандарти мають статус обов'язкових, як і державні, 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 стандарти профілактики адміністративних правопорушень також повинні мати нормативно-правове оформлення шляхом прийняття, видачі чи затвердження органами або їх територіальними підрозділами за галузями (земельною, лісовою, торговельною, податковою тощо) наказів, інструкцій, правил, положень, розпоряджень, інформаційних листів, роз'яснень тощо.

Згідно з самоврядними або «власними» стандартами відбувається в основному дублювання галузевих на місцевому рівні шляхом прийняття програм профілактики правопорушень на території відповідної територіальної громади, з відповідним «звуженням» порівняно однакових заходів та процесів профілактики об'єктно-суб'єктного складу. Хоча місцеві програми профілактики 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.

Міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені спільно і визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, які мають значення, що конститує (Європейська хар-

тія про місцеве самоврядування 1985 року)⁶⁸, а й багатоаспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих общин та місцевої влади (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 року)⁶⁹, питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 року)⁷⁰.

Крім того, слід відзначити зростання ролі такого інституціонального органу Ради Європи (далі – РЄ), як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, що представляє інтереси общин і місцевої влади і самостійно розробляє документи міжнародного характеру, які містять прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування, що згодом будуть сприйняті державами-членами цієї організації (Європейська декларація міських прав 1992 року; Європейська хартія урбанізму 1993 року; Європейська хартія про регіональне самоврядування 1999 року; Європейська конвенція про ландшафти 2000 року тощо)⁷¹.

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, яке відбувається в межах РЄ, виявленням чого є розроблення єдиного уніфікованого підходу до найважливіших проблем існування єдиної Європи, де кожен житель має почувати себе членом великої і дружньої сім'ї. Україна приєднується до цих процесів, сприймає, визнає і реалізує міжнародні стандарти місцевої демократії, що свідчить про бажання нашої держави увійти в сім'ю європейських народів.

⁶⁸ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6.

⁶⁹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29.

⁷⁰ Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.: (Про приєднання до конвенції див. Постанову ВР України № 3384-XII від 14.07.93). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106.

⁷¹ Сприяння залученню молодих громадян до державної служби та до участі у місцевому самоврядуванні шляхом пропаганди та практичної імплементації в Україні Європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку. Творчий звіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/printable_article; jsessionid=800BE82893E98C0173CCC3119BC76833?art_id=84835

У сучасній Україні постає проблема адаптації адміністративного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Адміністративна реформа в Україні поки що не має очікуваних результатів і до цього часу не інтегрована до європейського адміністративного простору. Процеси інтеграції адміністративно-правової системи України до європейського адміністративного простору, на нашу думку, мають охоплювати: систематизацію правових матеріалів європейської системи та європейського адміністративного права; порівняльно-правове дослідження європейського адміністративного та вітчизняного адміністративного права; визначення видів уніфікації та гармонізації в трансформаційних процесах; встановлення раціональних і оптимальних форм 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.

Розв'язання цієї проблеми також сприятиме:

1) об'єктивному вирішенню колізій та конфліктів між нормами національної та міжнародної систем права, які пов'язані з реалізацією норм міжнародного права у внутрішньому праві держави;

2) встановленню національних стандартів профілактичної діяльності;

3) розробленню та реалізації комплексних програм профілактики адміністративних правопорушень, які приймаються і затверджуються на різних рівнях та ланках влади і спрямовані на забезпечення ефективності здійснення узгоджених заходів щодо профілактики правопорушень та усунення причин, що зумовили вчинення протиправних дій.

Метою таких програм є запобігання виникненню умов, що сприяють вчиненню правопорушень, удосконалення методів їх профілактики, забезпечення захисту конституційних прав та свобод людини на основі чітко визначених пріоритетів, створення умов для проведення ефективної правової та виховної роботи серед населення, поступового нарощування зусиль у цій сфері право-

охоронних органів, центральних і місцевих органів влади та громадськості. Певний досвід створення комплексних програм боротьби з правопорушеннями існує в багатьох країнах: Англії, Німеччині, США, Франції, Японії та ін.

В українському суспільстві для досягнення суттєвого зниження рівня правопорушень під час організації та здійснення профілактичних заходів органи місцевого самоврядування повинні ставити перед собою мету:

- а) розвивати сімейні традиції;
- б) охороняти і розвивати культуру, почуття солідарності людей;
- в) здійснювати пропаганду і впроваджувати у відповідній територіальній громаді принцип: «профілактика правопорушень – справа усіх»;
- г) сприяти та забезпечувати участь громадськості в розгляді адміністративних справ;
- д) активно підтримувати зв'язки зі суб'єктами профілактики.

Європейський правовий простір, на нашу думку, слід розуміти не лише як конкретні юридичні акти, а значно ширше – як глобальну правову систему, яка сьогодні перебуває ще у стані становлення, а її складовими є правові норми, принципи та стандарти, вироблені регіональними міжнародними організаціями (Радою Європи, ОБСЄ, ЄС).

Нині в Україні на державному рівні стандарти профілактики органів місцевого самоврядування визначаються Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1767 від 20 грудня 2006 р.⁷². Однак реалії сьогодення вимагають, щоб ці стандарти були затвержені не постановою уряду, а знайшли відображення та закріплення в документі вищої юридичної чинності – Законі України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні».

⁷² Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: постанова Кабінету Міністрів України № 1767 від 20 грудня 2006 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>

1.3. Правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється, зокрема, на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами⁷³. Повноваження і функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Вони виконують дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру. Правова діяльність є найважливішою складовою роботи органів місцевого самоврядування, адже у процесі здійснення своїх завдань, функцій і компетенції вони приймають нормативно-правові акти, визначені законом (рішення відповідної ради чи виконавчого комітету) для врегулювання певних суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках – і примусовою діяльністю цих органів.

Оскільки антисуспільна поведінка особи найчастіше передугаджує адміністративним деліктам, то органи місцевого самоврядування повинні здійснювати профілактичний вплив на особу, яка вже перебуває у наближеному до вчинення правопорушення стані (безпосередню профілактику) та вплив на негативно охарактеризовану особу, яка «ще не перебуває» в такому стані, а тимчасово «віддалена» від таких дій (ранню профілактику).

Сутність безпосередньої профілактики адміністративних правопорушень полягає в організації та здійсненні превентивної діяльності, скерованої конкретно (і безпосередньо) на виявлення і усунення їх причин та умов, встановлення осіб, від яких можна очікувати вчинення деліктів, і проведення з ними роботи для недопущення проступків.

⁷³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

Такий вид профілактики тісно пов'язаний із попередженням та припиненням правопорушень.

Проблема ранньої профілактики виходить за межі профілактики, оскільки в загальному вона є цілеспрямованою виховною роботою. За своєю суттю безпосередня профілактика – це профілактичний вплив на «замах» особи, готової на вчинення делікту, в той час, як рання – ставить за мету попередити і не допустити в особи бодай «виникнення бажання» вчинити делікт і мінімізувати її негативні соціальні якості.

Зважаючи на те, що рання профілактика адміністративних правопорушень – усунення, нейтралізація процесів детермінації, причинності правопорушень до породження ними негативних соціальних відхилень, які закономірно передують протиправній поведінці, і ця профілактика неможлива без широкого застосування в ній засобів, методів і прийомів виховного впливу, тому практично перетворюється в один із найголовніших напрямів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування. Це підтвердили також 97 зі 150 опитаних автором працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, курсантів, студентів, пересічних громадян.

Органи місцевого самоврядування виконують свої функції за допомогою специфічних форм і методів – як правових, так і неправових, а ця діяльність містить «...дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру»⁷⁴.

Термін «форма» (від лат. *forma* – зовнішній вигляд, обрис; устрій, структура чого-небудь, система організації)⁷⁵.

Незважаючи на різні тлумачення вчених, форми діяльності органу публічної виконавчої влади загалом трактують як: «зовнішню сторону функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством», «однорідна діяльність органів публічної влади, через які

⁷⁴ Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 284.

⁷⁵ Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1985. – С. 889.

реалізуються їх функції»⁷⁶, «сукупність способів реалізації їх компетенцій»⁷⁷, «зовнішньо-виражену дію – волевиявлення органу виконавчої влади (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети»⁷⁸, «...зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань»⁷⁹, «...спосіб зовнішнього вираження змісту діяльності», який «...виявляється у конкретних діях і взаємозв'язках органів і посадових осіб, завдяки яким діяльність набуває певних форм»⁸⁰. Отже, форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування – це зовнішній та внутрішній вираз її змісту, межі конкретних дій, які ними безпосередньо вчиняються.

Найбільш типовим є поділ форм діяльності на такі групи: правову і неправову⁸¹. Форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування може мати юридичний зміст, тобто може встановлюватися нормативним правовим актом, а тому – тягне відповідні правові наслідки. Така форма, зрозуміло, правова або юридична.

Якщо форма дій у сфері профілактики не встановлена в нормативному порядку, тобто не має юридичного змісту і не тягне за собою правових наслідків, то вона має неправовий характер – фактичний або організаційний. Це форми однорідної за зовнішніми ознаками діяльності.

⁷⁶ Журавський В.С. Державне будівництво та місцеve самоврядування в Україні: навч. видання / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 66.

⁷⁷ Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 284.

⁷⁸ Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – 2004. – Тернопіль: Карт-бланш. – С. 88–96.

⁷⁹ Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 120.

⁸⁰ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 543.

⁸¹ Там же, С. 274.; Советское право: учебник / В.Ф. Опрышко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупка и др.; под ред. В.Ф. Опрышко. – К.: Вища школа, 1990. – С. 119.

У той же час організаційна діяльність повинна базуватися на дотриманні принципу законності.

Ефективність правової діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень забезпечується наданням їй процесуальної форми. Іншими словами, профілактична діяльність органів місцевого самоврядування повинна бути юридично (адміністративно-правовим чином) формалізованою: у ній мають міститися основи дій владного характеру, необхідність їх здійснення, найважливіші етапи розробки проектів та прийняття адміністративних рішень, процедури голосування та прийняття актів, контролю за виконанням тощо. Йдеться про управлінський процес профілактичної діяльності, який створює процесуальні форми профілактики правопорушень.

Проф. О.І. Остапенко, досліджуючи діяльність органів внутрішніх справ з профілактики адміністративних деліктів, вказує на те, що остання «...організується і здійснюється в кількох правових формах». Він умовно поділяє наявні численні форми профілактики на два основні блоки: організаційний та функціональний⁸². Ця думка може мати безпосереднє застосування і щодо профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки за Конституцією України (ст.ст. 19, 145)⁸³ будь-яка діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування має бути передбачена і здійснюватися лише відповідно до закону та на його підставі, тобто у певній правовій формі.

До організаційного блоку можна віднести такі форми організації профілактики правопорушень: виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень; фіксація та організація профілактики окремих видів адміністративних правопорушень і пов'язаних з ними інших негативних явищ; чіткий облік правопорушників і осіб з антисоціальною спрямованістю; організація профілактичного впливу на суб'єктів профілактики; участь органів місцевого самоврядування у організаційно-масовій і профілактично-виховній роботі.

⁸² Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – С. 253.

⁸³ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

Форми здійснення профілактики органами місцевого самоврядування (функціональний блок) реалізуються на виконавчому рівні профілактичного впливу. Його зміст становлять: рейди об'єктами та огляд місць проживання осіб антисоціальної спрямованості; підготовка і проведення доповідей, лекцій, звітування, індивідуальних і групових співбесід щодо недопущення вчинення протиправних дій; проведення зборів, зібрань у місцях проживання та праці членів відповідних територіальних громад; розгляд і оцінка через засоби масової інформації конкретних адміністративних деліктів; правова пропаганда зі зміцнення правопорядку в періодичних виданнях, на радіо і телебаченні; скерування на адресу державних органів і громадських організацій, виробничих колективів різної форми власності інформації, яка сприяє виявленню і усуненню причин та умов правопорушень; взяття шефства та залучення осіб, щодо яких здійснюється профілактика, до суспільно корисних занять.

Правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень зазвичай пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права, а їх застосування зумовлює юридичні наслідки для учасників профілактики правопорушень. Через норми права реалізуються владні повноваження, які належать самоврядним органам чи іншим суб'єктам, виконуються правила поведінки та приписи, які містяться у прийнятих ними правових нормативних та індивідуальних актах.

Суть реалізації правових норм у профілактиці адміністративних правопорушень полягає у втіленні їх положень у фактичній поведінці (діяльності) суб'єктів профілактики. Розрізняють об'єктивний та суб'єктивний аспекти реалізації норм права.

Об'єктивний аспект реалізації норм права – це виконання суб'єктами правомірних діянь (дії або бездіяльності) за умов, передбачених нормами права. Отже, з об'єктивного боку, реалізація норм права завжди здійснюється правомірною поведінкою відповідних суб'єктів. Суб'єктивний аспект характеризує внутрішнє ставлення суб'єкта до правових вимог і стан його волі у момент виконання дій, що передбачені правом⁸⁴.

⁸⁴ Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 188.

На основі характеру дій правореалізаційних суб'єктів у юридичній науковій літературі найчастіше визначають чотири способи реалізації адміністративно-правових норм: виконання, використання, дотримання, застосування⁸⁵. Рідше – лише три: виконання, використання, застосування⁸⁶, інколи – два: виконання (додержання) та застосування⁸⁷. Застосування визначено як «...особлива форма реалізації» норм права⁸⁸.

Додержання норм права передбачає утримання від вчинення дій, заборонених правовими приписами: вживання спиритних напоїв, тютюнопаління, ворожіння в громадських місцях тощо. Суть виконання полягає у вчиненні суб'єктом профілактики дій, передбачених зобов'язуючими нормами: дотриманні тиші у населеному пункті у певний час, правил благоустрою, утримання тварин і т.п. Використання – це форма реалізації норм права, за якої суб'єкт відповідно до своїх інтересів та потреб використовує права для виконання функцій та повноважень, зокрема, відбувається реалізація уповноважувальних норм права: права громадянина на участь в управлінні державними та місцевими справами (шляхом обрання чи призначення у відповідні органи публічної влади, громадські організації і т. ін.).

Застосування – це певна діяльність, яка належить до компетенції винятково органів публічної влади та їх посадових чи службових осіб, коли реалізація суб'єктивних прав і обов'язків неможлива без державно-владних повноважень. Цей процес завершується виданням (прийняттям) правозастосовного акта (затвердження правил торгівлі в населених пунктах, порядку отримання

⁸⁵ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2005. – С. 105; Колпаков В.К. Административное право Украины: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 76.

⁸⁶ Административное право Украины. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 162.

⁸⁷ Административное право Украины: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 35.

⁸⁸ Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 368–369; Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 189–190.

дозвільних документів з питань користування житловими приміщеннями, земельними ділянками, зміни їхнього статусу, цільового призначення, набуття права користування та власності тощо), за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність.

Розрізняють дві форми застосування норм права: оперативно-виконавчу та правоохоронну. Сутність оперативно-виконавчої форми застосування норм права полягає в забезпеченні організації позитивної реалізації приписів норм права. Правоохоронна форма застосування норм права (правоохоронна діяльність) – це діяльність, спрямована на охорону правових приписів від будь-яких порушень. Вона полягає у здійсненні заходів щодо попередження правопорушень, застосуванні до правопорушників державного примусу, в забезпеченні здійснення щодо них покарання, яке передбачається юридичною відповідальністю⁸⁹.

У сфері здійснення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування можуть прийматися (видаватися) акти: про затвердження місцевих планів чи програм профілактики адміністративних правопорушень; спрямовані на усунення причин та умов, що сприяють вчиненню деліктів тощо, що є прикладом першої форми застосування норм прав, або ж про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи звільнення від такої – друга форма застосування правових норм.

Прийняття нормативних актів (нормотворча діяльність) – один із найважливіших напрямів здійснення органами місцевого самоврядування профілактичної діяльності. За допомогою актів органів самоврядування встановлюються і закріплюються загальнообов'язкові норми, що регламентують різноманітні суспільні відносини, які виникають в процесі управлінської діяльності. Індивідуальні акти також є однією з головних правових форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки їх видання зумовлює виникнення, зміну і припинення конкретних адміністративно-правових відносин. Прийняття рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування, яким правопорушника зобов'язано припинити протиправні дії (припис щодо припинення

⁸⁹ Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 192.

самочинного будівництва, усунення порушень правил населеного пункту щодо утримання собак та котів, дотримання тиші тощо), прийняття постанови адміністративної комісії – лише кілька прикладів індивідуальних актів органів місцевого самоврядування.

Отже, можна визначити такі правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: нормотворчу, установчу, правозастосовну, контрольну та профілактично-охоронну.

Нормотворча форма профілактичної діяльності реалізовується шляхом прийняття рішень нормативного характеру стосовно затвердження статуту територіальної громади, регламенту ради, виконавчого комітету, положень про постійні комісії, відділи, управління та інші виконавчі органи ради, різноманітних правил з питань благоустрою, утримання тварин, торгівлі тощо⁹⁰.

Установча форма профілактичної діяльності виявляється у формуванні власної структури, визначення її кількісного складу, структури виконавчих органів, їх чисельності тощо.

Правозастосовна форма реалізується у прийнятті місцевою радою правових рішень індивідуального характеру, рішень і розпоряджень виконавчого комітету, висновків і рекомендацій постійних комісій ради, рішень президій обласної, районної ради дорадчого характеру.

У загальній теорії права та в адміністративному праві існує думка про те, що суб'єкти профілактики застосовують заходи впливу щодо об'єкта, за допомогою яких власне й забезпечується виконання правових приписів індивідуального чи нормативного характеру відповідно до ст.ст. 150 і 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення⁹¹.

У рамках контрольної форми профілактичної діяльності доцільно визначити два види проваджень: нормотворчий і виконавчий. Нормотворче контрольне провадження полягає у здійсненні контролю за законністю застосування нормативних актів виконавчих органів ради, місцевих державних адміністрацій, органів

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

⁹¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51.

місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які здійснюють профілактику адміністративних правопорушень.

Виконавче контрольне провадження у сфері профілактики адміністративних правопорушень полягає у контролі за реалізацією відповідними органами та посадовими особами своїх повноважень і здійснюється шляхом заслуховування звітів сільського, селищного, міського голів про виконану профілактичну роботу виконавчих органів ради, звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає, повідомлень депутатів про результати проведених профілактичних заходів чи необхідність їхнього продовження.

Профілактично-правоохоронна форма діяльності органів місцевого самоврядування виявляється у забезпеченні безпосереднього публічного владного впливу на суб'єктів профілактики та правопорушників, у реагуванні на причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень, на здійсненні проступки, у встановленні й притягненні до юридичної відповідальності осіб, що їх вчинили.

Під час здійснення цієї правової форми органи місцевого самоврядування та їх посадові особи видають акти застосування норм права (ухвали та рішення місцевих рад, акти голів місцевих територіальних громад та ін.).

Специфіка цих актів полягає в тому, що вони слугують для профілактики (попередження) правопорушень, відновлення порушених прав, реалізації юридичної відповідальності суб'єктів, які вчинили правопорушення у сфері виконання функцій місцевого самоврядування, а правоохоронна діяльність під час здійснення цими органами функцій держави реалізується у владному впливові, спрямованому на охорону приписів норм права від порушень, на захист наданих громадянам суб'єктивних прав та на забезпечення виконання покладених на суб'єктів юридичних обов'язків.

Органи місцевого самоврядування уповноважені вести профілактичну діяльність у таких правових формах: розробка системи заходів, які спрямовані на боротьбу з адміністративними правопорушеннями у територіальній громаді (соціальних, економічних, правових тощо); здійснення у межах своїх повноважень

керівництва іншими суб'єктами профілактики на підвідомчій їм території; координування діяльності державних і громадських органів під час реалізації комплексних програм боротьби зі злочинністю; розробка разом з громадськими формуваннями і затвердження комплексних планів та програми профілактики адміністративних правопорушень; заслуховування звітної інформації керівників правоохоронних органів та громадських формувань щодо зміцнення законності і правопорядку на відповідній території; прийняття рішення про створення нових суб'єктів профілактики; безпосередньо через свої комісії (адміністративні, спостережні тощо) здійснення профілактичної роботи із застосуванням різних методів.

Вищевикладене дозволяє скласти такі правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, як видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних правових актів; укладення публічних адміністративно-правових договорів; виконання юридично значущих дій або дій правового характеру на підставі закону або правового акта управління у сфері профілактики.

Класифікація правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачає застосування таких критеріїв:

1) ступінь юридичного вираження (видання правових актів, укладення адміністративних договорів);

2) досягнення профілактичного результату шляхом позитивного регулювання або реакції на негативні явища під час здійснення профілактики адміністративних правопорушень;

3) напрям профілактичного впливу на суспільні відносини у сфері взаємодії з іншими органами місцевого управління або на діяльність підпорядкованих структур та персоналу;

4) обсяг профілактичних заходів (загальнообов'язкових або персональних);

5) суб'єктне відношення до профілактичної діяльності (односторонньо та багатосторонньо виражені);

6) ініціатива застосування профілактичних заходів, які застосовуються суб'єктами місцевого управління за власною ініціативою або за ініціативою вищих суб'єктів профілактики, або інших

учасників профілактики (звернення громадян, повідомлення ЗМІ, результати опитування населення відповідної територіальної громади);

7) умови застосування заходів профілактики (за звичайних або надзвичайних обставин, за режиму надзвичайного або воєнного стану);

8) особливості об'єкта управлінського профілактичного впливу (територіальна громада, голова місцевої громади, представницький орган, виконавчі органи ради, окремі групи та члени територіальних громад);

9) юридичний зміст профілактичних заходів поділяються на дозвільні, заборонні та рекомендаційного характеру;

10) характер та методи вирішення питань компетенції у сфері профілактики адміністративних правопорушень (процедурні та процесуальні).

Водночас частина профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування не реалізується у правовій формі, отже, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин.

Орган місцевого самоврядування реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різноманітних організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

На думку К. Афанасьєва, повною мірою цьому сприяє застосування комплексу організаційних форм управління, що спрямовані на забезпечення та підтримання функціонування зазначеної системи⁹².

Неправові форми зазвичай є підставою для подальшого здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми управлінської діяльності у сфері профілактики адмінправопорушень пов'язані з правом, але загалом є опосередкованими: їх реалізація базується на правовій основі шляхом встановлення

⁹² Афанасьев К.К. Проблемы совершенствования административно-правовых форм и методов / К.К. Афанасьев // Вісник Луганськ. ін-ту внутр. справ МВС України. – 2000. – Спецвип. – С. 241.

загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення.

До неправових форм профілактичної діяльності переважно належать організаційні й матеріально-технічні дії.

Основними організаційними формами діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень є:

- сесії місцевих рад;
- засідання виконавчого комітету;
- окремі та спільні засідання адміністративної, спостережної, постійних, тимчасових та інших комісій, підкомісій і робочих груп;
- засідання президій обласних, районних рад;
- засідання тимчасових контрольних комісій;
- персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради;
- робота депутатів у виборчих округах;
- участь голови чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання;
- участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення;
- звітування сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, зустрічі керівників та посадових осіб місцевих рад з населенням та ін.

Серед допоміжних організаційних форм профілактичної діяльності можна також виокремити періодичне проведення посадовими особами органів місцевого самоврядування прес-конференцій та інтерв'ю, прийомів громадян, участі в роботі виїзних приймалень «на місцях» тощо.

Організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування стосовно здійснення профілактичних функцій можна умовно поділити на:

а) організаційно-регламентаційну, сутність якої полягає у повсякденній оперативній роботі, спрямованій на вирішення конкретних завдань, на технічно-організаційне забезпечення функціонування різних ланок місцевого самоврядування;

б) організаційно-господарську – за її допомогою здійснюється поточна робота, пов'язана з матеріальним забезпеченням виконання відповідних функцій;

в) організаційно-ідеологічну, що містить у собі повсякденну роз'яснювальну виховну роботу, спрямовану на ідеологічне забезпечення виконання тих чи інших профілактичних функцій.

Ця діяльність може виявлятися, наприклад, у роз'ясненні змісту нових законів, нормативних актів, у формуванні громадської думки, в роботі із засобами масової інформації тощо⁹³.

Узагальнення змісту правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень свідчить про те, що вони:

а) є діяльністю, яка пов'язана з юридично значущими діями у суворо визначеному законом порядку із відповідними юридично значущими наслідками для мешканців відповідної території;

б) безпосередньо належать до компетенції органу місцевого самоврядування або базуються на ній;

в) є науково та практично обґрунтованою системою найдодільніших і найраціональніших засобів і способів виконання завдань з профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Суть профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування полягає у здійсненні впливу на об'єкт профілактики із застосуванням відповідного механізму для виконання їх завдань у цій сфері. Вплив на об'єкти профілактики адміністративних правопорушень здійснюють за допомогою різноманітних методів. За своїм змістом вони можуть бути спеціальними, економічними, організаційно-розпорядчими, соціально-психологічними (переконаванням, примусом), психологічними⁹⁴. Методи впливу – це способи

⁹³ Про хід виконання Плану заходів щодо взаємодії органів виконавчої влади та правоохоронних органів Миколаївської області протягом другого півріччя 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/publication/content/3418.html?lightWords=%E1%F3%E3>

⁹⁴ Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – С. 56–57.

дії на процеси (динаміку) та системи (статичку) управління⁹⁵ або «засіб дії права на суспільні відносини»⁹⁶.

До поняття методів профілактики входить сукупність певних способів і прийомів, які застосовуються уповноваженими державою суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень.

До методів профілактики певною мірою можна віднести певні способи практичного здійснення органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами профілактики владно-організаційного впливу на об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям та характеристикам об'єктів профілактики.

Методи є головним елементом здійснення публічної влади органами та посадовими особами місцевого самоврядування в галузі профілактики адміністративних правопорушень.

У широкому значенні методи профілактичної діяльності забезпечують єдність місцевого самоврядування, дисципліну і порядок у взаємовідносинах різних суб'єктів та інститутів державного управління та місцевого самоврядування, законність функціонування органів місцевого самоврядування як повноцінних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно розглядати, зважаючи на:

1) теоретичне обґрунтування необхідності їх існування; їх значення в управлінському середовищі;

2) формування та нормативне забезпечення механізму реалізації.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень метод впливу є правовим засобом, який застосовують для досягнення мети, виконання завдань та за допомогою правових форм діяльності органів місцевого самоврядування.

⁹⁵ Теорія держави і права: навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К., 2002. – С. 199.

⁹⁶ Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 345.

Метод профілактичного впливу дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом профілактики. Метод обов'язково відображається у конкретному виді форми профілактики. Інакше кажучи, якби не існувало форми профілактичної діяльності, то методи (способи впливу суб'єкта на об'єкт) втратили б усілякий зміст, оскільки владний профілактичний вплив залишався б лише ідеєю, бажанням, яке було б позбавлене формального змісту. Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного впливу без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта органу місцевого самоврядування?

У системі органів місцевого самоврядування методи є найважливішим правовим засобом їх діяльності. Хоча питання щодо їхньої класифікації залишається дискусійним.

Ми вважаємо, що методи профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування можна класифікувати за такими критеріями:

1) за формою виразу – на правові, що містяться в правових актах та мають правовий зміст, та організаційні, що характеризуються здійсненням органом самоврядування визначених організаційно-управлінських дій;

2) за наявними адміністративно-правовими ознаками виокремлюються нормативні, що застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів, та індивідуальні, що застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем управлінського впливу на об'єкт профілактики: імперативні (заборони, прямі адміністративні команди, владні приписи та ін.), уповноважувальні (дозвіл на вчинення дій чи прийняття акта) та заохочувально-рекомендаційні (заохочення та рекомендації відповідної поведінки, визначених дій).

Свого часу В.Ф. Опришко, О.А. Костюченко, Ю.М. Крупка визначали такі методи державного управління, як переконання, примус, адміністративні та економічні методи⁹⁷.

⁹⁷ Советское право: учебник / В.Ф. Опришко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупка и др.; под ред. В.Ф. Опришко. – К.: Вища шк., 1990. – С. 120–122.

Автори підручника «Державне будівництво та місцеве самоврядування України» до загальних методів відносили: планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату та ін.⁹⁸

Існує також поділ методів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування на: правові, організаційні і організаційно-правові, які характеризуються загальними і специфічними рисами та сприяють ефективному виконанню завдань і функцій органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та територіальних громад⁹⁹.

У теорії держави і права методи управління поділяють на такі види:

- а) переконання;
- б) заохочення;
- в) примусу¹⁰⁰.

Реалізація форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснюється за допомогою таких методів:

а) переконання, застосування якого є доцільним передусім у відповідній ідеологічній діяльності, пов'язаній із правовим вихованням населення, проведенням різних профілактичних заходів, спрямованих на формування в населення переконання в об'єктивній необхідності реалізації профілактичних функцій;

б) заохочення, сутність якого полягає у стимулюванні та наданні різних пільг суб'єктам, які безпосередньо беруть участь або сприяють ефективному здійсненню профілактичних функцій держави;

в) примусу, який полягає в застосуванні до суб'єктів, що вчинили правопорушення, передбачених нормами права заходів

⁹⁸ Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. видання / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 70

⁹⁹ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник; за ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 42.

¹⁰⁰ Теорія держави і права: навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К., 2002. – С. 86.

покарання, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на невчинення правопорушень, усунення шкоди, заподіяної такою поведінкою.

Переконання і примус посідають в адміністративно-правовій науці центральне місце серед інших видів методів впливу, а на практиці профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування ці методи мають велику кількість різних виявів. Місцеве самоврядування під час здійснення профілактики правопорушень так чи інакше застосовує владу, тому воно в необхідних випадках не може бути реалізоване без застосування примусу.

А.Т. Комзюк вважає, що державний примус однією з невід'ємних складових здійснення державної влади як її засіб (метод), а в підсумку – основною ознакою держави в цілому. Державний примус, на думку цього науковця, – це метод впливу держави на свідомість та поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Заходи адміністративного примусу, вважає він, застосовуються, на відміну від інших видів державного примусу, для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних надзвичайних обставин. Їх необхідність у такому разі пояснюється тим, що реально існує загроза суспільним відносинам, завдання їм шкоди, хоча правопорушення немає¹⁰¹. Однак слід мати на увазі й те, що вид державного примусу не визначається тим, порушення норм якої галузі права є підставою для його застосування. Так, щодо державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, застосовується дисциплінарний примус в адміністративному порядку¹⁰².

До переконання як методу впливу на людей органи місцевого самоврядування вдаються у процесі застосування роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів морального значення. Заохочення, наприклад, сприяє забезпеченню законності та право-

¹⁰¹ Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 28–29.

¹⁰² Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: навч.-методич. посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2002. – С. 48.

порядку на відповідній території. Досягнення мети і завдань місцевого самоврядування у сфері профілактики може забезпечуватися за допомогою заходів примусового характеру. В цьому разі об'єкти профілактики повинні діяти в порядку, встановленому нормативними правовими актами. Якщо поведінка осіб не відповідає вимогам цих правових актів, органи місцевого самоврядування мають право застосувати заходи примусового характеру. Деколи ці заходи бувають превентивними, тобто такими, що забезпечують на відповідній території правопорядок, громадський порядок, установлений режим дій. Інакше заходи примусу спрямовуються на покарання осіб, що вчинили правопорушення (проступок), ще в інших – спрямовані на припинення неправомірної поведінки осіб, а також відновлення законного порядку в системі різноманітних громадських відносин.

Так, наприклад, з ініціативи керівництва ГУМВС України у Львівській області із залученням бійців БМШР «Беркут» організовано та здійснено 19 оперативно-профілактичних відпрацювань розважальних закладів, а саме барів, нічних клубів, казино, внаслідок чого задокументовано шість фактів обігу наркотиків у них. Для усунення виявлених порушень направлено одне подання до органів виконавчої влади¹⁰³.

Примус у профілактичній діяльності органів місцевого самоврядування характеризується односторонністю владного впливу на об'єкт профілактики. Орган або особа, які здійснюють профілактику, приймають владні, які тягнуть за собою юридичні наслідки, правові акти управління, які обов'язкові для виконання на відповідній території¹⁰⁴. Невиконання акта органу самоврядування вважається правопорушенням і може тягти за собою застосування до винного установлених законом заходів примусу. Сама ідеологія місцевого самоврядування вимагає наявності в арсеналі методів прямого владного адміністративного впливу.

¹⁰³ Про стан виконання ОВС Львівської області Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Лист Головного управління МВС України у Львівській області від 13.01.2008 р. № 18/18 на № 99 від 31.01.2007 р.

¹⁰⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

Переконання є пріоритетним методом здійснення влади, особливо в сфері охорони громадського порядку. Найбільш поширеними формами застосування методу переконання є:

- 1) проведення систематичної роз'яснювальної роботи щодо змісту адміністративно-правових актів;
- 2) інформування населення про стан охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю і правопорушеннями;
- 3) організаційна робота з громадськими формуваннями тощо.

Переконання – це процес, який відбувається послідовно і містить такі елементи, як привернення уваги, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін.

Способи переконання є різноманітні: навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом. Значний вплив на громадян мають інструкції, мітинги, збори, реклама, своєчасне реагування на звернення, небюрократичне вирішення справ. Велике значення має система інформування про досягнення, успішну муніципальну діяльність. Виставки, конкурси, огляди, лозунги, заклики, програми, публічні слухання, диспути також входять у арсеналі засобів переконання.

Реалізуючи свої правові та фактичні можливості, орган місцевого самоврядування як суб'єкт профілактичної діяльності забезпечує адекватну заміну стимулів на мотиви поведінки підвладних. Стимулювання передбачає застосування різноманітних заохочувальних та примусових заходів матеріального та морального змісту. Його найважливіший, найбільш ефективний вид – заохочення. Заохочення – це спосіб впливу, який через інтерес, свідомість скеровує волю людей на корисні справи, на думку того, хто заохочує.

Як метод профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування заохочення характеризується такими особливостями:

а) фактичною основою для нього є заслуга, діяння, що позитивно оцінене суб'єктом профілактики – органом місцевого самоврядування;

б) пов'язане з оцінкою вже здійснених діянь; персоніфіковане, застосовується безпосередньо до окремих індивідуальних чи колективних суб'єктів; полягає в моральному схваленні, наданні

прав, пільг, матеріальних цінностей та інших благ; непрямо, через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю заохоченого, стимулюючи, спонукаючи його.

Результати вибіркового опитування 150 респондентів, проведеного автором, засвідчили, що ефективними методами профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування на відповідній території можна вважати: примус (40 осіб), переконання (78 осіб) та заохочення (32 особи) (див. Додаток А.2).

Методи здійснення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування мають такі особливості:

- 1) публічно-владний зміст;
- 2) суб'єкти застосування;
- 3) об'єкти профілактичного впливу;
- 4) необхідність досягнення цілей та завдань профілактики;
- 5) форму здійснення владного профілактичного впливу (прийняття адміністративного акта чи вчинення дії).

Ці методи, своєю чергою, утворюють систему способів та прийомів профілактичного впливу:

- 1) регулювання профілактичної діяльності;
- 2) встановлення відповідних положень, що діють на відповідній території;
- 3) прийняття рішення про необхідність впровадження в процес нових технологій та інструментів;
- 4) встановлення заборон, правообмежень та обов'язків у здійсненні тих чи інших дій чи прийнятті відповідних рішень;
- 5) усне чи письмове розпорядження про необхідність виконання конкретного завдання;
- 6) здійснення дозвільної реєстрації;
- 7) прийняття рішення щодо утворення, реорганізації і ліквідації організацій, підвідомчих органам місцевого самоврядування;
- 8) бюджетна фінансова підтримка окремих галузей;
- 9) прийняття рішення про реорганізацію системи і структури органів місцевого самоврядування;
- 10) формування та розвиток управлінського персоналу;
- 11) припинення чи скасування правових актів органів місцевого самоврядування;

12) прийняття рішення про укладення публічно-правових договорів;

13) встановлення процесуальних положень і процедур здійснення регулювальної діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень;

14) здійснення контрольної та наглядової діяльності;

15) здійснення адміністративної юрисдикції; здійснення нормотворчої діяльності;

16) застосування заходів адміністративного впливу;

17) застосування заходів заохочення чи стимулу тощо.

Правове регулювання правовідносин між суб'єктами та об'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень на рівні територіальних громад та різних ланок місцевого управління можемо здійснювати за допомогою способів, які досліджувалися в науці теорії держави і права. До них належать:

1) уповноваження – встановлення нормами права можливості певної поведінки суб'єкта;

2) зобов'язання – юридично закріплена необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, за обставин;

3) заборона – встановлення нормами права необхідності утримуватися від певної поведінки;

4) заохочування – передбачення в нормах права можливості одержання певних пільг і переваг за здійснення бажаних або корисних для держави й суспільства діянь¹⁰⁵.

Сьогодні повноваження стосовно профілактики адміністративних правопорушень відповідно до Конституції України мають державні органи. На жаль, поряд з державною системою забезпечення безпеки і боротьби з правопорушеннями, умовами і причинами їхнього вчинення не була створена недержавна система профілактики. Хоча формально держава передбачила та на рівні закону закріпила окремі функції та завдання органів місцевого самоврядування щодо прийняття актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень. До того ж у чинному законодавстві не визначена роль у структурі системи суб'єктів профілактики правопору-

¹⁰⁵ Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 250–251.

шень приватних організацій (служб безпеки, детективних і охоронних агенцій, навчально-консультативних установ, інформаційних служб та агентств, експертних об'єднань, громадських організацій (добровільних загонів, яким держава може делегувати окремі владні повноваження), територіальних громад, груп громадян або окремих членів територіальних громад, трудових колективів, що сприяють державним правоохоронним органам).

Ключовими елементами в понятті правового забезпечення профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування є система визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою попереджувальних заходів та способів, регламентація організаційної структури органів місцевого самоврядування, їхніх прав та обов'язків тощо.

Основою правового забезпечення профілактики органами місцевого самоврядування адміністративних правопорушень є формування та підтримання у відповідному стані нормативно-правової бази, а саме: розроблення та затвердження відповідних заходів, концепцій, проведення реформ у відповідній сфері. Способи конституційно-правового закріплення основних засад та принципів організації утворення та профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування є формами правового забезпечення їх діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень є теоретично і практично обґрунтованою системою найраціональніших засобів та методів щодо вирішення завдань із профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Практичною і теоретичною основами правового регулювання у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування в нашій державі є Конституція, відповідні законодавчі та підзаконні акти. На нашу думку, існують три основні форми правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в системі органів місцевого самоврядування: конституційно-правове, нормативно-правове та «самоврядне» або «внутрішнє» забезпечення профілактики правопорушень.

Методи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень на підвідомчій території – це

способи, засоби і прийоми, що застосовуються в межах визначених форм для виконання завдань і функцій органів (територіальних громад), що зумовлені їхньою компетенцією.

Вивчення практики боротьби з адміністративними правопорушеннями та системи законодавства у сфері профілактики правопорушень за кордоном, а також запозичення іноземного позитивного досвіду є першочерговою потребою для України, яка прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу та світової спільноти.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень стандартом може бути документ (нормативно-правовий акт), що передбачає комплекс норм, правил, вимог щодо об'єкта стандартизації, у якому для добровільного багаторазового застосування встановлюються об'єктно-суб'єктний склад та інші характеристики системи профілактики правопорушень на відповідній території, правила здійснення та характеристики відповідних процесів органами місцевого управління тощо.

Основні результати цього розділу опубліковані у праці автора «Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень»¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Лещух А. Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юрид. / гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів, 2008. – Вип. 3. – С. 194–200.

Розділ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

2.1. Організаційні аспекти забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування

Варто зауважити, що організація боротьби з антисоціальними виявами – багатоаспектна і містить політичні, соціально-економічні, правові, звичаєві, етичні та естетичні, моральні, психологічні та інші аспекти життєдіяльності суспільства.

Конституція України¹⁰⁷ – основа правопорядку в державі та суспільстві, а ефективним регулятором суспільного життя шляхом права є саме держава в особі органів місцевого самоврядування, які посідають важливе місце в системі органів влади відповідно до Указу Президента України від 30 серпня 2001 р. «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні»¹⁰⁸. Зараз місцеве самоврядування, маючи економічні та інтелектуальні основи, стає невід’ємною складовою українського суспільства. Одна з найважливіших функцій цих органів – правоохоронна, котра є настільки універсальною та багатогранною, що досліджується не лише юридичними, але й суспільними науками.

Реалізація правоохоронної функції органами місцевого самоврядування повинна базуватися на засадах:

¹⁰⁷ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

¹⁰⁸ Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10; Місцеве самоврядування в Україні. – С. 86–94.

а) дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;

б) вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівнях у поєднанні з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг, а також у зв'язку з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями – судово-правовою та муніципальною реформами;

в) належного політично-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень – делегованих і самоврядних – у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;

г) законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів;

д) запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи тощо¹⁰⁹.

Про підтримку вказаних засад свідчать результати опитування 100 посадових осіб місцевого самоврядування, які до найгостріших проблем місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень віднесли: недостатнє фінансування – 39%; байдужість населення до заходів профілактики – 16%; відсутність чіткої координації та взаємодії суб'єктів профілактики – 15%; недостатня участь у профілактиці населення та відсутність необхідних повноважень місцевого самоврядування у цій сфері – по 10%; некваліфікованість органів та посадових осіб місцевого самоврядування – 6% та недокомплектація органів місцевого самоврядування досвідченими кадрами – 1% (див. Додаток Б.5).

¹⁰⁹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>

За цих умов організаційно-правове забезпечення профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що найбільше наближені до громадян та уповноважені законом на здійснення певних форм та методів такої діяльності, потребує нового науково-теоретичного осмислення та практичного обґрунтування.

Розкриття суті поняття організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування залежить від з'ясування значення термінів «організаційне забезпечення» та «заходи попередження, профілактики і запобігання правопорушень органів місцевого самоврядування».

Термін «організація» (фр. *organisation*) має кілька значень:

- 1) налагодження, впорядкування, систематизація чогось;
- 2) одна з найважливіших функцій у суспільстві або усталений взаємозв'язок елементів системи, частин цілого, їх внутрішня впорядкованість, узгодженість відповідно до структури системи, цілого¹¹⁰;
- 3) комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи¹¹¹.

Головне призначення організації як управлінської функції, на думку В.Л. Грохольського, полягає у тому, щоб «... домогтися злагодженості всіх дій і елементів системи, раціональної організації праці, оптимальної структури діяльності»¹¹². Отже, організація органів місцевого самоврядування містить дії та рішення, метою яких є забезпечення належного функціонування певних суб'єктів.

Організаційне забезпечення – це сукупність документів, що встановлюють організаційну структуру, права та обов'язки персоналу і користувачів у процесі експлуатації системи¹¹³.

¹¹⁰ Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія та ін. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – С. 494.

¹¹¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 853.

¹¹² Грохольський В.Л. Організаційна функція в управлінні спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 4. – 2003. – С. 138.

¹¹³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 375.

У контексті нашого дослідження йтиметься про організаційне забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування. Цьому сприятиме з'ясування особливостей правового статусу органів місцевого самоврядування, принципів їх діяльності у сфері профілактики правопорушень, також необхідно окреслити коло головних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів у цій сфері.

Поняття правового чи юридичного статусу (лат. *status* – стан, становище) особи в основному формулюють як сукупність її прав та обов'язків¹¹⁴.

В іншому аспекті цього поняття правовий статус особи – це закріплені в законодавстві її основні права і обов'язки. Дещо іншим є трактування статусу як законодавчо закріпленого правового становища¹¹⁵.

Проте, як стверджує Н. Нижник, правовий статус – це категорія не тільки багатоаспектна, але й багатоелементна¹¹⁶. Цей правовий інститут має такі складові: завдання та цілі, права та обов'язки, функції, відповідальність, організацію чи порядок утворення та процедуру діяльності (регламент). У науці конституційного права статус, як зазначає Н. Богданова, – це теоретична конструкція, яка з'єднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення про реальну практику реалізації правових настанов¹¹⁷. Органи місцевого самоврядування, хоч і не є органами державної влади, однак їх статус не можна прирівняти до статусу громадських організацій. Суб'єкти місцевого самоврядування – місцеві ради, їхні виконавчі органи, органи самоорганізації населення – наділені владними повноваженнями щодо громадян і юридичних осіб.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко розрізняють функції органів виконавчої

¹¹⁴ Рабінович П.М. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / П.М. Рабінович, Г.Г. Шмельова, Л.А. Луць. – К., 1993. – С. 96.

¹¹⁵ Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1985. – С. 787.

¹¹⁶ Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. – К.: НАНУ Ин-т госуд. и права, 1995. – С. 91.

¹¹⁷ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. – 1998. – № 3. – С. 4–5.

влади та місцевого самоврядування. Саме тому особливістю правового статусу органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є спеціальні право- та дієсуб'єктність (здатність бути учасником правовідносин), сутність правосуб'єктності полягає в тому, що вони можуть здійснювати тільки те і в такий спосіб, що буквально передбачено законодавством.

Отже, адміністративно-правове розуміння статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень передбачає наявність у них такого правового стану і місця в системі суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, що дозволяє і зобов'язує реалізовувати функції і повноваження в інтересах відповідної територіальної громади та держави.

Діяльність у державі органів місцевого самоврядування як надзвичайно важливих суб'єктів у сфері здійснення профілактики адміністративних правопорушень відбувається на підставі та на виконання норм Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, згідно з вимогами законності та під контролем відповідних територіальних громад.

У процесі профілактичної роботи ці органи організують виконання вимог закону, здійснюючи передбачені власні та делеговані повноваження на основі самостійного видання актів.

У межах своєї компетенції місцеві органи влади мають публічно-владні повноваження щодо встановлення обов'язкових для інших органів, громадських організацій і громадян правил поведінки у формі рішень і розпоряджень; можуть вимагати від них виконання відповідних правових обов'язків; застосовувати засоби заохочення, а в необхідних, передбачених законом випадках – засоби примусу.

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачена законодавством про місцеве самоврядування. Умовно їх можна поділити за сферами діяльності на декілька груп. Одна з них об'єднує повноваження органів місцевого самоврядування в галузі охорони громадського порядку: встановлення правил поведінки в громадських місцях, санкціонування проведення зборів, мітингів і демонстрацій, видання приписів щодо протипожежної безпеки

тощо¹¹⁸. До іншої групи слід віднести нормативно закріплені завдання органів місцевого самоврядування конкретно у сфері профілактики правопорушень, що містяться, зокрема, у ст. 5 КУпАП¹¹⁹ і таких законах України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про міліцію», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про попередження насильства у сім'ї»¹²⁰ тощо.

Низка обов'язкових завдань відображена у Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376/2000, Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки, Положенні «Про адміністративні комісії при виконкомах місцевих рад» від 9 березня 1988 р. та ін.¹²¹.

¹¹⁸ Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: монография / В.А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – С. 286–287.

¹¹⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51.

¹²⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24; Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 (Зі змінами, внесеними Постановою від 3 березня 2000 р. № 5 (витяг) // Судова практика Верховного Суду України у справах про адміністративні правопорушення / за заг. ред. П.П. Пилипчука. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 328 с.; Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40; Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України 24 січня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35. – Назва Закону із змінами, внесеними згідно із Законом № 609-V від 07.02.2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 15; Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10.

¹²¹ Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52; Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29; Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – № 12.

Саме на їх реалізацію повинні впливати позитивні зміни ціннісних орієнтацій у державі й праві, усвідомлення та формування особистісних, групових, національних інтересів, спрямованих на побудову демократичного і відкритого українського суспільства.

Профілактичний характер заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування у процесі односторонньої реалізації юридичних владних повноважень, які виражені зазвичай у чітких обмеженнях і заборонах, що, своєю чергою, характеризує їхню примусову сутність, має превентивне значення.

Примусовий характер профілактичних заходів свідчить про важливість організаційної діяльності органів місцевого самоврядування та їхнього впливу на відповідні об'єкти профілактики, передбачає планування і координацію, контроль і перевірку виконання актів у цій сфері. Завдяки цій діяльності вирішуються питання щодо створення системи та структури суб'єктів профілактики в системі місцевого самоврядування; забезпечується чіткість в їхній роботі, відбувається визначення повноважень та чітке розмежування функцій між окремими ланками й виконавцями профілактичних заходів та реалізації завдань органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень на відповідній території.

Організаційна діяльність у сфері профілактики адміністративних правопорушень спрямована також на планування, координацію, облік та контроль, на забезпечення нагляду за діяльністю підпорядкованих органів, об'єктів господарського, соціального і культурного призначення; на організацію перевірки виконання прийнятих актів, на організаторську роботу безпосередньо з населенням з метою його залучення до практичного виконання конкретних завдань щодо профілактики правопорушень на підвідомчій території.

Матеріально-технічні дії, які охоплюють значний обсяг роботи, постачання, підготовки проектів рішень і розпоряджень, статистичних звітів, інформацій, довідок, узагальнень практики, ведення діловодства, є основним елементом діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Усі ці дії умовно можна поділити на такі групи:

1) матеріальні дії – операції, що пов'язані з постачанням, прийманням і передачею матеріально-фінансових ресурсів, видачею виконавчих документів та ін.;

2) дії технічного характеру – допоміжні технічні операції, які пов'язані із забезпеченням усім необхідним органів місцевого самоврядування; дотримання встановленої форми правових актів нормативного характеру; реєстрація різних фактів і подій; систематизація і кодифікація нормативно-правових актів; інформаційно-довідкова робота; статистична робота та діловодство.

Дії матеріально-технічного характеру у сфері профілактики правопорушень тісно пов'язані з правовими й організаційними, оскільки перші – спрямовані на забезпечення реалізації профілактичних заходів згаданих органів. Так, для ефективної профілактики правопорушень органам місцевого самоврядування необхідно виконати точні розрахунки сил і засобів профілактичного впливу, розглянути та затвердити проекти, кошториси; визначити цілі та завдання профілактичного впливу і забезпечити необхідні ресурси; передбачити персональну відповідальність за доручене коло справ конкретних суб'єктів профілактики на відповідній території, також передбачити всебічне забезпечення прав і свобод людини, захист її життя і здоров'я, честі, гідності й недоторканності як найвищих соціальних цінностей, що є основним завданням Української держави¹²².

Німецький філософ і соціолог Дж. Зіммель звертає увагу на те, що дії матеріально-технічного характеру цих органів у сфері профілактики правопорушень безпосередньо спрямовані на взаємодію з особою та суспільством як основними об'єктами національної безпеки держави та на існування взаємності між урядом і громадянами¹²³. Відтак, на думку Н.В. Янюк, утвердження якісно нового типу взаємовідносин держави і громадянина насамперед покликані забезпечити державні службовці, адже саме вони, вступаючи у безпосередні правовідносини з громадянами, реалізують завдання і функції держави¹²⁴. Однак ми вважаємо, що реалізація

¹²² Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

¹²³ The Sociology of Georg Simmel. – Interaction in the Idea of Law. – 1950. – P. 86.

¹²⁴ Янюк Н.В. Етика поведінки державного службовця: проблеми правового регулювання / Н.В. Янюк // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – С. 212.

вказаних дій можлива за умови спрямування людської поведінки в потрібне русло за допомогою оптимальних засобів.

До засобів впливу на формування поведінки особи відносять не тільки переконання, але й примус. Давньогрецькі філософи Платон та Арістотель тлумачили примус як засіб реалізації, вважаючи його наріжним каменем організації суспільства¹²⁵.

Узагальнюючи поняття «примус», визначаємо його як певні засоби та способи, за допомогою яких держава і її органи від імені та в інтересах держави й суспільства встановлюють певні параметри належної поведінки та дій особи і формують їх морально-етичні основи.

Примус в юриспруденції доволі часто визначають як покарання чи санкції, однак таке розуміння є досить звуженим, оскільки примус є реакцією держави чи уповноважених органів або посадових осіб на недотримання правової норми, адже свого часу К. Маркс відзначив, що покарання є «засобом самозахисту проти порушень умов його існування, якими б не були ці умови»¹²⁶.

Отже, покарання є однією з форм вияву примусу з боку держави і має на меті виправити злочинця або залякати його можливих послідовників, а функцією примусу є забезпечення нормального функціонування суспільства і належного рівня суспільної свідомості.

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу, і однією з його особливостей є те, що він застосовується з метою запобігання вчиненню правопорушень, припинення проступків, притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративісти І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець визначають адміністративний примус як «застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою

¹²⁵ Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 52–53.

¹²⁶ Бабий Н.А. Уголовное право Республики Беларусь. Общая часть: учеб. пособие / Н.А. Бабий. – Мн.: ГИУСТ БГУ, 2006. – С. 195.

охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення»¹²⁷.

Науковці В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко адміністративний примус тлумачать як «систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності»¹²⁸.

В.К. Колпаков визначає адміністративний примус таким чином: «Владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень»¹²⁹. Отже, примус – це небажаний наслідок, що настає, зазвичай унаслідок невиконання або неналежного виконання припису держави, але як об'єктивний процес він не може бути абстрактним, а завжди набуває конкретних форм реалізації або вияву. Істотне місце у примусі як об'єктивній реалії належить власне організації діяльності правозастосовних органів та посадових осіб.

Т. Коломоєць пропонує таке визначення адміністративно-правового примусу: «це – один із основних методів державного управління, який полягає у застосуванні уповноваженими на те органами виконавчої влади, контрольно-наглядовими органами у передбачених нормах права випадках комплексу примусових заходів психічного та фізичного впливу на поведінку й свідомість осіб для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, недопущення, припинення правопорушень, притягнення винних

¹²⁷ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 418; Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 35.

¹²⁸ Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 164.

¹²⁹ Колпаков В.К. Адміністративно-правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 190.

осіб до відповідальності, а також запобігання надзвичайним подіям та їх локалізація»¹³⁰.

Для забезпечення правопорядку в суспільстві та державі слід надати особливого значення власне організаційно-правовим інститутам попереджувального характеру. Це пов'язується з необхідністю розвитку системи профілактики антисуспільної, зокрема злочинної поведінки, позитивного примусового впливу насамперед виконавчих органів держави та місцевого самоврядування на свідомість і поведінку осіб. Адже «...у багатьох випадках учиненню злочину передують етапи формування злочинного наміру, в процесі якого особа ставить перед собою конкретну мету, визначає шлях і засіб її досягнення, уточнює розгорнутий план вчинення злочину»¹³¹.

Цими основами є передусім ефективна організація діяльності громадськості, яка об'єднана за інтересами у різні недержавні структури, що діють у правовому полі.

Організація діяльності органів місцевого самоврядування у сфері попередження, профілактики правопорушень багато в чому залежить від принципів, покладених в основу відносин між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами профілактики правопорушень.

Основними серед них є такі принципи: планування, прогнозування, цілеспрямованість, безперервність, маневреність, пропорційність, відповідальність, розмежування компетенції, оптимальність та ефективність, поєднання колегіальності та єдиноначальності, узгодженість дій з іншими суб'єктами профілактичної діяльності та ін.

Особливої уваги заслуговує принцип узгодженості дій органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики, адже саме від додержання цього принципу залежить ефективність цілої системи профілактики адміністративних правопорушень¹³².

¹³⁰ Коломєць Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу / Т. Коломєць // Право України. – 2003. – № 2. – С. 106.

¹³¹ Каиржанов Е.И. Понятие, структура и виды профилактики преступлений: лекция / Е.И. Каиржанов. – Караганда, 1986. – С. 28.

¹³² Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 58; Кри-

Вказані принципи обумовлюють та забезпечують організаційну діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єктів профілактики правопорушень, що виконують завдання з профілактики адміністративних правопорушень не лише на відповідній території, а й впливають на загальний стан профілактики правопорушень в державі.

Організаційне забезпечення профілактичних заходів є змістом профілактики адміністративних правопорушень і саме у їхньому здійсненні виявляються специфічні особливості цього виду профілактики як самостійної підсистеми соціальної профілактики. «Серцевиною системи профілактики є розробка та реалізація комплексу профілактичних заходів»¹³³. Цьому повинно сприяти загальне попередження правопорушень, визначених законодавством України про адміністративні правопорушення¹³⁴. У адміністративному праві є пропозиції про використання визначення «адміністративно-правове попередження» як запобіжного впливу на деліктні фактори і явища, що несприятливо впливають на суспільні відносини і громадян. Цей вплив за своїм призначенням може бути директивним, законодавчим, пропагандистським¹³⁵.

Вивчення думки громадян, за нашими результатами, вказує на те, що майже 67% опитаних не хочуть вступати у «конфлікт» з державою і віддають перевагу законослухняній поведінці, що підтверджують дослідження, які свого часу були проведені проф. О.І. Остапенком: 78,6% законослухняних громадян, 26,4% право-

минологія: учебник (для учебных заведений МВД Украины) / В.Г. Лихолоб, В.П. Филонов, О.И. Коваленко, А.Е. Михайлов; под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. – Киев–Донецк, 1997. – С. 163; Курс криминології: загальна частина: підручник: у 2 кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; за заг. ред. О.М. Джужи. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 340.

¹³³ Андреева О.Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О.Б. Андреева. – Харків: Університет внутрішніх справ, 1999. – С. 8.

¹³⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практич. коментар / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – С. 7, 11–12.

¹³⁵ Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 25.

порушників та 63,7% потерпілих від деліктів не вчиняють адміністративні правопорушення через боязнь перед покаранням, передбаченим у законі¹³⁶.

Дискусійними до цього часу є підходи учених до визначення термінів, які пов'язані з боротьбою, попередженням, профілактикою, запобіганням злочинності та правопорушенням. Інколи вони вживаються як рівнозначні, взаємозамінні, рідше – із розмежуванням сфери застосування.

У спеціальній літературі існують різні погляди щодо змісту вказаних понять та їх співвідношення, що свідчить про відсутність методологічно одноманітного підходу до визначення таких термінів. Вони не лише тлумачаться по-різному, але є навіть діаметрально протилежними. Можна виокремити декілька основних підходів до вирішення цієї проблеми.

Законодавець у ст.ст. 7, 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення застосовує термін «запобігання»¹³⁷. За часів існування СРСР розв'язання проблеми попередження злочинів не мало завдання пошуку відмінностей у змісті термінів «попередження», «запобігання», «профілактика», «припинення» – акцентувалося на тому, що зміст цих термінів один і той же, вони є синонімами, тому відстоювалася думка про необхідність вжити таких заходів, які б попередили, а потім і виключили б появу з боку окремих осіб будь-яких проступків, які завдають шкоди суспільству¹³⁸. Запобігання правопорушенням є достатньо складним феноменом, що неоднаково характеризується у вітчизняній літературі. У сучасній науці кримінології поняття «запобігання» визначається як діяльність держави та суспільства, спрямована проти злочинності з метою утримання її на мінімальному рівні за допомогою усунення або нейтралізації чинників, що її породжують. Запобігання злочинності – це сукупність різних видів діяльності держави, спрямованих на вдосконалення соціальних відносин та усунення негативних

¹³⁶ Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – С. 249.

¹³⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51.

¹³⁸ Гельфанд И.А. Предупреждение преступлений – основа борьбы с искоренением преступности / И.А. Гельфанд. – М., 1964. – С. 12.

явищ і процесів, що породжують злочинність або сприяють її виникненню, а також недопущення завершення злочинів на різних стадіях розвитку злочинної поведінки¹³⁹.

Суть кримінологічного запобігання злочинності полягає у його впливі на причинність і детермінацію злочинності, утримання людей від злочинів, а також – у діяльності державних органів, громадських організацій і громадян щодо розробки та реалізації заходів, пов'язаних з виявленням, попередженням, обмеженням й усуненням негативних явищ і процесів, що породжують і зумовлюють злочинну детермінацію, та недопущенням учинення злочинів на різних стадіях злочинної діяльності¹⁴⁰.

Твердження окремих авторів у вирішенні цього наукового питання ґрунтуються на тому, що запобігання злочинності – це система заходів, спрямованих на усунення чи нейтралізацію впливу криміногенних факторів¹⁴¹, інших – що це діяльність різноманітних органів, організацій, посадових осіб і громадян, пов'язана з усуненням чи послабленням причин і умов злочинності¹⁴².

Деякі науковці, зважаючи на неоднозначність тлумачення, дотримуються позиції, що узагальнюючим терміном є все-таки «попередження», та застосовують його для позначення такого явища, як боротьба зі злочинністю, виокремлюючи загальне та спеціальне попередження злочинності¹⁴³. Інші ж автори зазначають, що терміни «попередження», «профілактика» і «запобігання» можуть застосовуватися як такі, що заміняють один одного¹⁴⁴. Вбачається

¹³⁹ Кримінологія / А.И. Долгова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 275; Антонян Ю.М. О понятии профилактики преступлений / Ю.М. Антонян. – М., 1984. – С. 7.

¹⁴⁰ Там же.

¹⁴¹ Кримінологія / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 156.

¹⁴² Голина В.В. Кримінологическая профилактика, предотвращения и пресечение / В.В. Голина. – К.: УМК ВО при Минвизе УССР, 1989. – С. 7.

¹⁴³ Кримінологія / А.И. Долгова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. – 352 с.

¹⁴⁴ Ковалів М.В. Інформаційне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ / М.В. Ковалів // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами. Матеріали наук.-практ. семін. (Львів, 2 груд. 2005 р.). – Львів, 2005. – С. 46–50.

також, що однакове вживання цих термінів є нелогічним уже з погляду, що одним із визначень поняття «попередження» власне і є запобігання (недопущення, відвернення) вияву чого-небудь небажаного або застереження проти чого-небудь¹⁴⁵.

Запобігання правопорушенням – це система засобів, що застосовуються суспільством та державою для того, щоб стримати зростання злочинності, знизити її рівень на основі впливу на причини та умови, котрі сприяють злочинності та вчиненню адміністративних проступків, а також шляхом запобігання й припинення конкретних злочинів та правопорушень. Запобігання вчиненню адміністративних правопорушень визначають як «соціально спрямовану діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян з виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадських установок громадян, та забезпечення під час здійснення такої діяльності прав та свобод громадян»¹⁴⁶.

У журнальній публікації Л.М. Давиденка¹⁴⁷ зазначається, що спроби пояснити одні з існуючих рівнів і типів заходів як «запобігання», інші – як «профілактику», треті – як «попереджування» суперечать значенню вказаних термінів. Термін «профілактика» в буквальному розумінні означає «сукупність заходів, які запобігають чомусь, від чогось застерігають».

Результати анкетування 360-ти державних службовців місцевих державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування, проведеного автором з метою з'ясування розуміння ними тотожності понять «попередження», «запобігання» та «профілактика» адміністративних правопорушень, засвідчили, що 277 опитаних вважають тотожними усі ці поняття, 41 – поняття «запобігання» та

¹⁴⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і г. лов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 1054.

¹⁴⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практич. коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – С. 13

¹⁴⁷ Давиденко Л.М. Запобігання злочинності як система профілактичних заходів та кримінологічна діяльність / Л.М. Давиденко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових праць. – Донецький юр. ін-т МВС при Дон. нац. ун-ті. – 2002. – № 3. – С. 162–170.

«профілактика», 30 – «попередження» і «запобігання», 4 – поняття нетотожні, важко сказати – 8 респондентів (див. Додаток А.1).

Загальною у цьому питанні є необхідність правового виховання населення для досягнення розуміння завдань органів самоврядування щодо запобігання чи профілактики правопорушень і дотримання населенням територіальних громад правил суспільного життя.

Заходи із профілактики правопорушень бувають досить різноманітними і застосовуються різними суб'єктами системи профілактики правопорушень: органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування. І оскільки профілактика адміністративних правопорушень є одним із управлінських процесів, то організаційні принципи такої діяльності певною мірою співпадають з принципами діяльності органів місцевого самоврядування.

Організаційно-правові заходи органів місцевого самоврядування слід віднести до заходів спеціальної профілактики і частково до індивідуальної.

Ці заходи покликані підвищувати рівень правової освіти і культури, поширення відомостей про існування певних заборон, вдосконалювати діяльність усіх суб'єктів профілактики шляхом поліпшення її нормативного, інформаційно-методичного, матеріально-технічного забезпечення.

Залежно від мети всі заходи адміністративного примусу можуть бути зведені у відповідні однопорядкові групи:

- 1) адміністративно-попереджувальні заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення та забезпечення адміністративного провадження;
- 3) адміністративні стягнення¹⁴⁸.

Російські вчені-адміністративісти Д.М. Бахрах, Б.В. Россінський, Ю.М. Старілов вважають, що адміністративно-попереджувальні заходи – це заходи примусового характеру, котрі застосовуються для попередження можливих правопорушень в сфері державного управління, котрі можуть призвести до порушень

¹⁴⁸ Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова; за заг. ред. проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – С. 69.

суспільного порядку та суспільної безпеки, інших явищ, шкідливих для режиму управління державою¹⁴⁹.

Українські вчені В.Б. Авер'янов, А.Т. Комзюк стверджують, що заходи, які застосовуються для попередження, профілактики адміністративних правопорушень, повинні називатися адміністративно-запобіжними, тому що вони становлять комплекс заходів морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають змогу виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин¹⁵⁰. Органами самоврядування застосовуються не лише адміністративно-попереджувальні (адміністративно-запобіжні) заходи, але і заходи впливу, за допомогою яких забезпечується виконання правових приписів, незважаючи на бажання і переконання особи, проти її волі. Хоча застосування таких профілактичних заходів примусу і має на меті виховання окремих осіб законослухняними.

Свого часу Дж. Локк наголошував на тому, що застосування примусу повинно давати можливість мати правову рівність індивідів¹⁵¹. Упорядкувати систему адміністративно-попереджувальних заходів органів місцевого самоврядування, визначити характер їхнього взаємозв'язку та взаємодії дозволяє класифікація заходів, що реалізуються цими суб'єктами для викорінення правопорушень на відповідній території.

За рівнем та обсягом застосування розрізняємо загальні, особливі та індивідуальні заходи.

Загальні заходи спрямовані на усунення чи нейтралізацію причин та умов правопорушень в цілому. Наприклад, комплекс заходів запобігання пияцтву і наркоманії слід вважати складовою загальної профілактики злочинів, оскільки названі явища пов'язані з багатьма видами правопорушень.

¹⁴⁹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2005. – С. 500.

¹⁵⁰ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 421–422.

¹⁵¹ Введение в философию: учебник для вузов: в 2 ч. / под общ. ред. И.Т. Фролова. – Ч. 1. – М.: Политиздат, 1989. – С. 66–67.

Особливі заходи здійснюються щодо окремих видів правопорушень та деліктосхильних груп, наприклад, у сфері торгівлі, ворожіння в громадських місцях тощо.

Індивідуальні заходи – це конкретизація загальних та особливих заходів, яких вживають щодо конкретних осіб, схильних до скоєння правопорушень.

Ці заходи послідовно спрямовані на усунення, послаблення чи блокування негативного впливу соціальних чинників на особу, зміну її антисоціальної поведінки та корекцію характерних їй ознак і якостей, які спонукають до вчинення деліктів, вжиття дієвих заходів для запобігання підготовці до вчинення або припинення спроб вчинення правопорушень тощо.

За масштабами поширення такі заходи поділяються на:

- а) загальнодержавні;
- б) регіональні;
- в) місцеві;
- г) ті, що обмежуються конкретним об'єктом¹⁵².

Загальнодержавні заходи реалізуються в межах країни. Наприклад, виданий Указ Президента України «Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією»¹⁵³ № 22/2001 від 18 січня 2001 р., видана Урядом України Постанова «Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки»¹⁵⁴ № 2029 від 26 грудня 2003 р., Програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1767 від 20 грудня 2006 р. «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки»¹⁵⁵ тощо.

¹⁵² Криминологія: учебник / под. ред. Б.В. Коробейникова, Н.В. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Юрид. лит., 1988. – С. 166.

¹⁵³ Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.umvd.gov.ua/LAWS/prog-migr.htm>.

¹⁵⁴ Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 року № 2029. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data/base33/ukr33953.htm>.

¹⁵⁵ Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.

Регіональні заходи проводяться в межах окремої області чи на території двох або більше областей. Наприклад, розпорядження голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації «Про заходи щодо виконання Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки»¹⁵⁶ № 126 від 9 березня 2004 р., розпорядження голови Чернівецької обласної державної адміністрації «Про затвердження рішення колегії від 21 серпня 2007 р. «Про хід виконання обласної Комплексної програми профілактики правопорушень у Чернівецькій області на 2007–2009 роки» щодо запобігання поширенню наркоманії, пияцтва та алкоголізму»¹⁵⁷ № 382-р від 23 серпня 2007 р.

Комплексна програма профілактики злочинності у Львівській області на 2005–2010 роки була затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації ще № 1018 від 25 жовтня 2005 р.

Місцеві заходи профілактики проводяться в окремому місті, районі, мікрорайоні. Наприклад, прийнято відповідні рішення Сумською міською радою «Про міську комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 роки»¹⁵⁸ № 284-МР від 20 грудня 2006 р., Луцькою міською радою – «Про Програму заходів щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на 2007–2009 роки» № 13/8¹⁵⁹ від 25 квітня 2007 р. та ін.

¹⁵⁶ Про заходи щодо виконання Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки: розпорядження голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 09.03.2004 р. № 126. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/modules.php?name=News&file=print&sid=1415>.

¹⁵⁷ Про затвердження рішення колегії від 21 серпня 2007 року «Про хід виконання обласної Комплексної програми профілактики правопорушень у Чернівецькій області на 2007–2009 роки: розпорядження голови Чернівецької обласної державної адміністрації № 382-р від 23.08.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1804&Itemid=8.

¹⁵⁸ Про міську Комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: рішення Сумської міської ради від 20 грудня 2006 р. № 284-МР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decision_2006/session8/284-mr.

¹⁵⁹ Про Програму заходів щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на 2007–2009 роки: рішення Луцької міської ради від 25 квітня 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://209.85.129.132/search?q=cache:EuYmD6MurUUJ:economy.jamp.org.ua/wp-content/uploads/2008/11/15.rtf>.

Всі ці заходи можуть бути і загальними, тобто спрямованими на запобігання всім чи багатьом видам деліктності, і особливими, спрямованими на запобігання окремим її видам.

За характером впливу та за видами повноважень органів місцевого самоврядування можемо визначити такі заходи: соціально-економічні; політичні; організаційно-управлінські; виховні; правові; технічні та ін.

Заходи соціально-економічного характеру – це різномунітні заходи, пов'язані з працевлаштуванням осіб, що повернулися з місць позбавлення волі, наданням їм матеріальної допомоги; розселенням сусідів, які конфліктують; побудуванням нічліжок; зміною несприятливої демографічної ситуації в окремих містах і районах тощо¹⁶⁰.

Вказані заходи тісно пов'язані з організаційно-управлінськими заходами, спрямованими на усунення помилок та прогалин правоохоронної чи іншої діяльності, що має позитивний вплив на зниження рівня правопорушень чи їх причини. Це, наприклад, заходи щодо поліпшення пожежної безпеки, обліку і зберігання матеріальних цінностей, роботи зі стягнення штрафів з правопорушників та ін.¹⁶¹

До виховних належать заходи, пов'язані з формуванням у громадян моральної позиції, орієнтованої на чітке додержання закону, які формують у суспільній свідомості нетерпиме ставлення до злочинів та інших правопорушень чи підвищують рівень побутової культури.

¹⁶⁰ Інформація про стан виконання Програми протидії злочинності і корупції в Харківській області на 2005–2006 роки: рішення Харківської обласної ради від 31 травня 2005 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: oblrada.kharkov.ua/dod/302V16d01inf.doc; Інформація про хід виконання Комплексної програми підтримки порядку та профілактики злочинності в місті Бердянську на 2007–2010 роки у 2007 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://209.85.129.132/search?q=cache:tl69CLFm8K8J:www.rada.berdyansk.net/vlada/docs/resh2008/70d.pdf>.

¹⁶¹ Про затвердження програми «Про поліпшення пожежної безпеки об'єктів всіх форм власності, розвитку інфраструктури підрозділів пожежної охорони м. Ладизин на 2006 рік: рішення Ладизинської міської ради Вінницької області від 13 січня 2006 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lmr.uatop.com/docs/rozporjadzh/1140708621/>.

До правових заходів запобігання адміністративних правопорушень входить також удосконалення кримінального, адміністративного, цивільного законодавства з позиції превентивного впливу на осіб, схильних до вчинення злочинів, а також позитивного впливу на розвиток процесів, що перешкоджають скоєнню злочинів; введення і вдосконалення правових норм, які стимулюють вчинки громадян, спрямовані на припинення правопорушень; удосконалення правових заборон і обмежень, які сприяють виникненню умов для правопорушень. Ці заходи разом з іншими мають суттєве значення для запобігання правопорушенням у всіх сферах суспільного життя.

Отже, сукупність адміністративно-попереджувальних заходів повинна створити такі правові передумови, за яких будь-яке правопорушення можна своєчасно виявити, а його вчинення – недоцільне і для окремих громадян, і для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Технічні заходи – це пристосування, засоби і пристрої, які перешкоджають вчиненню деліктів:

1) облаштування шлагбаумів, встановлення блок-постів з громадських формувань, що перешкоджають в'їзду автотранспорту на території парків, засміченню територій громадянами, які перебувають на відпочинку;

2) примусова евакуація транспорту, припаркованого у невстановлених місцях, блокування коліс авто-, мототранспорту спецпристроями та безліч інших.

Адміністративне законодавство України передбачає процесуальні та інші заходи, що сприяють організаційному забезпеченню профілактики органами місцевого самоврядування. Реалізація процесуальних заходів запобігання адміністративним правопорушенням передбачається окремим спеціальним або адміністративно-процесуальним законом. Непроцесуальні заходи, їх реалізація, наприклад, пропаганда, бесіда, не передбачені кримінально-процесуальним законом. Відповідно до класифікації органи, які розробляють заходи запобігання злочинності, поділяються на міліцейські, слідчі, прокурорські, судові, виправно-трудова, органи місцевого самоврядування¹⁶².

¹⁶² Советская криминология / отв. ред. А.А. Герцензон, В.Н. Кудрявцев, И.И. Карпец. – М.: Юридическая литература, 1966. – С. 119–120.

Запобіжні заходи поділяються за основними напрямками боротьби зі злочинністю¹⁶³.

На основі законодавчих положень органи місцевого самоврядування можуть здійснювати такі загальні адміністративно-попереджувальні заходи: щорічне, щоквартальне звітування перед територіальними громадами про профілактичну роботу, проведення доповідей, круглих столів, конференцій, лекцій, зборів (сходів) громадян, участь в квартальних (вуличних, будинкових) комітетах та інших формах самоорганізації населення за місцем проживання, правова пропаганда щодо зміцнення правопорядку в місцевій пресі, на телебаченні, радіо, скерування інформативних листів у органи державної влади, на підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності чи місця знаходження, про виявлення осіб-правопорушників, щодо усунення причин та умов учинених правопорушень, координаційно-наставницької роботи з профілактованими особами тощо.

Важливим є встановлення «підвідомчості» в частині організаційного забезпечення профілактики правопорушень, яке мало б свідчити про наявність розмежування компетенції між суб'єктами профілактики правопорушень, тобто кожен орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання, однак профілактика правопорушень здійснюватиметься ними й за межами компетенції щодо розгляду конкретизованої категорії адміністративних матеріалів. Саме повноваження визначають, що може зробити чи які заходи застосовувати орган або посадова особа в той час, як підвідомчість окреслює межі повноважень за територією та обсягом завдань у сфері профілактики правопорушень.

Підвідомчість у широкому розумінні означає спрямування справ про адміністративні правопорушення на розгляд визначеним згідно із законом державним органам, органам місцевого самоврядування, громадським організаціям, посадовим особам та прийняття відповідних рішень у цих справах.

Чинне адміністративне законодавство делегує і систему деліктів у цілому, і підвідомчих безпосередньо органам місцевого

¹⁶³ Криминология: учебник / под. ред. Б.В. Коробейникова, Н.В. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 161.

самоврядування. Однак органи місцевого самоврядування разом з іншими суб'єктами ведуть не тільки адміністративно-юрисдикційну, але й профілактичну діяльність. Кодекс України про адміністративні правопорушення закріпив у ст. 213 систему органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та регулює у ст. 214 питання щодо розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Засобом для вирішення завдання розмежування компетенції у сфері розгляду справ є інститут підвідомчості їх розгляду (ст.ст. 218–244¹⁵ КУпАП)¹⁶⁴.

В юридичній науці та практиці визначають два різновиди підвідомчості – предметну та територіальну. Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Цій підвідомчості в КУпАП присвячено Главу 17 (Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення)¹⁶⁵.

Головним критерієм закріплення предметної підвідомчості є категорія адміністративних правопорушень, і цей же критерій можна застосувати під час визначення «підвідомчості» у сфері профілактики означених правопорушень, хоча профілактична діяльність органів місцевого самоврядування, зрозуміло, виходить далеко за ці межі.

Вимагає вдосконалення законодавство, яке регулює застосування норм права щодо організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування. Принципово важливим у цьому плані є те, що органи місцевого самоврядування можуть сприяти прискореному втіленню в життя заходів, передбачених Указом Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів»¹⁶⁶

¹⁶⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51.

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів: Указ Президента України від 15 грудня 2006 року №1087/2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart05/idx05467.htm>.

№ 1087/2006 від 15 грудня 2006 р., який передбачав, зокрема, й прискорення прийняття Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 рр.

Далі розпорядженням Уряду України № 116-р від 1 березня 2006 р. була схвалена Концепція Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки¹⁶⁷, а сама Програма затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки»¹⁶⁸ № 1767 від 20 грудня 2006 р. Ця програма, не обмежуючи напрямів профілактики адміністративних правопорушень, замість того, щоб збалансувати склад та співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері, встановити підвідомчість профілактики, практично усунула місцеве самоврядування від завдань і функцій профілактики правопорушень. Виникла ситуація, коли Конституція та законодавство України гарантує права та повноваження місцевого самоврядування, а Кабінет Міністрів України зазначеною постановою їх обмежує. Ця ситуація, на нашу думку, не зовсім відповідає задекларованим тезам наближення влади до потреб суспільства та окремої людини і створення такої системи публічної влади, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Це свідчить про те, що «Комплексна програма ...», хоча і спрямована на укріплення правопорядку в державі, частково вирішує питання зміцнення основи для профілактики найбільш небезпечних злочинів, однак однозначно не вирішить комплексу проблем з нейтралізації злочинності, поки не буде на законодавчому рівні належно врегульовано та організовано профілактику адміністративної деліктності в державі.

У Комплексній програмі не визначений правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи профілактики

¹⁶⁷ Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 р. № 116-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29.

¹⁶⁸ Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.

правопорушень. Розробники проекту брали до уваги низку проблем, що могли негативно вплинути на стан виконання програми цими органами, як-от:

а) значна частина самоврядних територіальних одиниць сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів;

б) немає чіткого розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (окрема територіальна громада району в місті – проблема розмежування повноважень з міською територіальною громадою); на обласному і районному рівнях – управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції;

в) не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги у вказаній сфері.

Отже, профілактична робота органів місцевого самоврядування повинна здійснюватися не лише тоді, коли делікт уже вчинений, але й за правомірної поведінки суб'єктів. У цьому разі суть роботи цих органів полягатиме у створенні максимально сприятливих умов, забезпеченні гарантій для правомірної поведінки. Можемо сказати, що у сфері місцевого самоврядування «попередження» – це недопущення негативних, протиправних явищ на відповідній території, а «профілактика» – постійний наступ територіальних громад, окремих її членів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, спрямований на мінімізацію антисоціальних явищ (правопорушень) та недопущення зростання їхньої кількості за допомогою дозволених чи санкціонованих державою засобів, способів та методів. Слід зазначити, що повинна працювати міцна система соціальної протидії, яка припускає єдність загальносоціального, адміністративно-попереджувального, спеціально-кримінологічного запобігання злочинності та правопорушенням як антисоціальному явищу в усіх сферах суспільного життя, а не лише у вузьких напрямках або на окремих територіях.

Цим діям мають сприяти:

а) створена принципово нова належна нормативно-правова база стосовно організаційно-правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в державі та на відповідних територіях;

б) сформовані конкретні інститути, організаційні структури й інструменти здійснення профілактики адміністративних правопорушень;

в) зміцнення наявних та формування нових матеріально-фінансових, економічних та інших засад організації і функціонування системи профілактики правопорушень;

г) забезпечення науково-інформаційного та технічного моніторингу організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень і забезпечення його систематичного розширення;

д) визначення та конкретизація взаємодії та координації з органами виконавчої влади, правоохоронними органами та іншими суб'єктами профілактики правопорушень;

е) проведення підготовки та перепідготовки (перепрофілювання) кадрів органів місцевого самоврядування та ін.

Отже, організація – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених між собою елементів, що за своїм змістом і призначенням сприяють здійсненню профілактики правопорушень, це система впорядкування процесів у цій сфері.

Узагальнюючи вищевикладене, ми пропонуємо об'єктивно ширше визначення поняття статусу як врегульованого нормами права чи юридизованого становища суб'єкта в суспільстві та державі. Це формулювання з відповідною модифікацією можна застосувати і до органів місцевого самоврядування.

Можемо зробити висновок, що організаційне забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування – це багаторівнева система (сукупність) визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою органам і посадовим особам місцевого самоврядування заходів і способів, які спрямовані на усунення, послаблення чи нейтралізацію причин і умов учинення адміністративних правопорушень та регламентація організаційної структури, прав і обов'язків уповноважених законом суб'єктів профілактики, що визначають їхній юридичний статус у цій сфері.

2.2. Об'єкти і суб'єкти організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування

Розвиток України залежить не лише від боротьби з правопорушеннями, але й від здійснення профілактичних заходів у державі та суспільстві. Такий підхід значною мірою був відображений у Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р. У ній зазначалося, що основною ознакою правової держави є забезпечення сталого правопорядку насамперед шляхом підвищення рівня правової культури громадян, провадження діяльності, спрямованої на запобігання правопорушенням¹⁶⁹.

Саме за допомогою профілактичних заходів держава і суспільство повинні були забезпечити активну наступальну протидію порушенням закону й досягти сповільнення темпів зростання злочинності. За умови виконання Комплексної програми профілактики злочинності очікувалось зниження рівня злочинності; мінімізація злочинного впливу на молодь та підлітків, усунення чинників, що сприяють втягненню їх у протиправну діяльність; створення системи ресоціалізації осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; підтримання громадського порядку та безпеки громадян на максимально високому рівні¹⁷⁰.

На жаль, повністю реалізувати зазначені завдання не вдалось, незважаючи на те, що були отримані окремі позитивні результати профілактики правопорушень. Серед багатьох причин недостатньої ефективності в реалізації завдань Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки була

¹⁶⁹ Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. № 116-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29.

¹⁷⁰ Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52.

і залишається відсутність на державному рівні правового і організаційного забезпечення профілактики правопорушень, що передбачає наявність чітких принципів її побудови і функціонування. Система профілактики правопорушень може бути певною методологічною орієнтацією профілактики, заснованою на розгляді відповідних суб'єктів і об'єктів як підсистем, тобто сукупностей елементів, пов'язаних взаємодією, які – єдине ціле: саме як система. Такої ж думки дотримуються учені: А.І. Долгова, В.Є. Емінов, В.М. Кудрявцев, О.І. Остапенко та ін.¹⁷¹.

Отже, попереджувальна (профілактична) діяльність має системний характер і специфічні об'єкт, суб'єкти, засоби профілактичного впливу¹⁷².

Це також зміст і забезпечення профілактики¹⁷³. Вказана система в цілому є, звичайно, соціальною, а будь-яка соціальна система має характерні риси, якості та особливості в процесі свого функціонування і розвитку. Профілактика правопорушень як соціальна система має власні закономірності розвитку, які, на думку Г.А. Аванесова, «...виявляються не ізольовано, а у взаємозв'язку зі закономірностями розвитку інших соціальних систем»¹⁷⁴.

Це сприяє виявленню функціональної ролі кожної з них, фіксуванню системоутворювальних зв'язків між елементами та їх сукупностями (підсистемами), визначенню цілей окремих підсистем і системи в цілому»¹⁷⁵. Дотримуючись цих позицій, було б доцільно дослідити суть організаційного забезпечення профілактики

¹⁷¹ Криминология / А.И. Долгова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 276–280; Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – С. 265–278; Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – С. 14–20.

¹⁷² Криминология / А.И. Долгова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 277.

¹⁷³ Кобец Н.Г. Социальная ответственность в системе предупреждения правонарушений на предприятии / Н.Г. Кобец // Советское государство и право. – 1978. – № 3. – С. 91.

¹⁷⁴ Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 422.

¹⁷⁵ Оболенский А.В. Системный анализ отрасли государственного управления / А.В. Оболенский // Советское Государство и Право. – 1974. – № 5. – С. 75.

адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування з позицій саме системного аналізу об'єктно-суб'єктних характеристик. Саме ці характеристики, на наш погляд, передбачають, що кожен елемент вказаної системи описується, зважаючи на його місце та роль в ній, ієрархічність будови, наявність підсистем (передусім підсистеми суб'єктів і підсистеми об'єктів). Це, своєю чергою, дає змогу предметно характеризувати організаційну структуру системи профілактики, що відображає таку систему в цілому і окремі її елементи та втілює в собі визначену стійкість зв'язків між суб'єктами профілактики (в рамках системи цих суб'єктів) і «замикає» їх на відповідні об'єкти (систему об'єктів). Постає й питання про комплексний зміст профілактики (методи, заходи, засоби, види, форми) та про її забезпечення за допомогою ефективних організаційних засобів.

Публічна влада виявляється в конкретних суспільних відносинах, які виникають під час її здійснення між людьми. У цих відносинах є дві сторони – суб'єкт влади (тобто її володар) і об'єкт влади (тобто сторона в підпорядкуванні). Суб'єкт влади визначає і формує загальну (панівну) – волю, яка виражається, наприклад, в окремих правилах поведінки, встановлених для одноразового чи неодноразового їх виконання, а потім забезпечує підкорення цій волі об'єкта влади. Цілеспрямована дія суб'єкта влади на об'єкт влади є «соціальним управлінням», яке поділяється, своєю чергою, на: громадське (здійснюється органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями) та державне (специфічний вид державної діяльності – виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі – адміністративного права)¹⁷⁶.

Суб'єкти через вплив на об'єкти профілактики правопорушень беруть участь у відносинах щодо організації життєдіяльності конкретної структури, які становлять систему управління в органах

¹⁷⁶ Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – 2004. – Тернопіль: Карт-бланш. – С. 197; Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 5–7; Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття): посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь: ДПА України: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – С. 19.

місцевого самоврядування. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється певний взаємозв'язок: прямий (у формі наказу, вказівки, розпорядження) і зворотний (довідка, звіт, інформація тощо).

Правові відносини між суб'єктом і об'єктом профілактики правопорушень урегульовані в основному нормами адміністративного права, які наповнені юридичним та фактичним змістом стосовно профілактики правопорушень в системі місцевого самоврядування. Юридичний зміст правовідносин у цій сфері – система суб'єктивних прав та обов'язків, а фактичний – діяльність, реалізація компетенції певною поведінкою.

Адміністративно-правові відносини здебільшого визначають як систему прав та обов'язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів, а також взаємозв'язок між ними в результаті здійснення виконавчої влади, надання державних управлінських послуг та відповідальності у сфері державного управління¹⁷⁷.

У правовій літературі подається визначення адміністративно-правових відносин як суспільних відносин у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав та обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права¹⁷⁸.

Такі відносини мають організаційний характер, і обов'язковим правилом для їхнього виникнення є участь у них суб'єкта, що наділений відповідними юридично-владними повноваженнями¹⁷⁹.

Філософи ще за часів Арістотеля до поняття «суб'єкт» відносили певний набір якостей, станів і дій¹⁸⁰. Із XVII ст. поняття «об'єкт», як і співвідносне з ним «суб'єкт», вживалося передусім

¹⁷⁷ Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття): посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь: ДПА України: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – С. 22.

¹⁷⁸ Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 40.

¹⁷⁹ Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова; за заг. ред. проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – С. 23.

¹⁸⁰ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1986. – С. 465.

у гносеологічному значенні. Суб'єкт – це той, хто активно діє і пізнає, володіє свідомістю і волею – індивід або соціальна група; об'єкт – те, на що скеровується пізнавальна та інша діяльність суб'єкта¹⁸¹.

Під час визначення змісту поняття об'єкта зверталась увага на те, що це фрагмент реальності, на яку спрямована активність взаємозв'язаного з нею суб'єкта. Така позиція сприяла розумінню того, що речі, які існують незалежно від суб'єкта, стають об'єктами в міру того, як суб'єкт взаємодіє з ними¹⁸². Порівняння суб'єкта з об'єктом вказує насамперед на зовнішню його сторону в частині пізнання і діяльності.

Ідеалістична філософія говорить: «Немає об'єкта без суб'єкта». Тобто зовнішній світ не існує поза свідомістю і незалежно від неї.

Діалектичний матеріалізм, навпаки, стверджував, що об'єкт існує незалежно від суб'єкта¹⁸³.

У різноманітних галузях правової науки подано різні визначення «суб'єкта», однак усі вони зводяться до загального: суб'єкт – це:

1) істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й цілеспрямованої діяльності;

2) особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті;

3) особа чи організація як носій певних прав та обов'язків¹⁸⁴.

У науці конституційного права України суб'єкт права визнається як встановлений конституційними нормами адресат (носій), який може мати юридичні права і нести відповідні обов'язки¹⁸⁵.

¹⁸¹ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1986. – С. 465.

¹⁸² Психология: словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1990. – С. 246–247.

¹⁸³ Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Гос. изд-во политической литературы, 1955. – С. 467.

¹⁸⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 1408–1409.

¹⁸⁵ Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка. – 1999. – С. 77.

Правознавці М.С. Кельман та О.Г. Мурашин вважають, що суб'єкти правовідносин – це індивіди, організації або спільності, які на підставі юридичних норм можуть бути учасниками правовідносин – носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків¹⁸⁶.

Усі суб'єкти правовідносин мають володіти правосуб'єктністю, тобто здатністю бути носіями прав та обов'язків, здійснювати їх від свого імені та нести юридичну відповідальність за свої дії.

У науці адміністративного права питання дослідження системи суб'єктів профілактики правопорушень розглядають, беручи до уваги позиції їх управлінського впливу на негативні явища, які мають місце в суспільстві, тобто повноваження застосувати щодо останніх профілактичний примус – «...передбачені нормами права обмеження, що застосовуються суб'єктами профілактики до осіб, які можуть вчинити протиправні дії або вже вчинили їх з метою запобігання і здійснення виховного впливу на порушників»¹⁸⁷. Складність вивчення системи цих суб'єктів залежить від їхньої різноманітності.

Зазвичай у таких випадках може йтися 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.

Існує поділ суб'єктів профілактики на звичайні та спеціалізовані. Звичайні – це державні органи і громадські утворення, які зобов'язані виховувати членів своїх колективів, попереджати антигромадські вияви з їхнього боку. Спеціалізованими суб'єктами профілактики є ті державні органи і громадські утворення, діяльність яких професійно або в порядку виконання громадських обов'язків спрямована безпосередньо на боротьбу з антигромадськими виявами¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – С. 274.

¹⁸⁷ Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – С. 243.

¹⁸⁸ Додин Е.В. Сб. науч. трудов / Е.В. Додин // Одес. нац. юрид. академия. – Одесса: Полиграф, 2007. – Т. 2. – С. 233–234.

Систематизація суб'єктів профілактики правопорушень можлива також з огляду на такі її види: соціальний, загальний, індивідуальний та комплексний.

Досліджуючи роль об'єкта управління у сфері профілактики правопорушень, Г.А. Аванесов зазначає: «Основними об'єктами управління в сфері профілактики є злочинність, її причини та умови (як суспільні явища). Управлінський вплив на всі інші (конкретизовані) об'єкти здійснюється тільки з однією метою: викоринити злочинність, нейтралізувати або викоринити її причини та умови»¹⁸⁹.

Об'єктом профілактичної діяльності в загальному контексті можуть бути явища, предмети, фізичні особи, що на них спрямовано певну діяльність, увагу і т. ін.; предмети наукового дослідження, спеціальної зацікавленості і компетенції; предмети, що розглядаються для їхнього використання за призначенням, вивчення.

Так, до об'єктів профілактичного впливу відносять «сукупність складних антисоціальних явищ, які відбуваються у суспільстві, колективах, створюються і здійснюються окремими фізичними особами для отримання негативного протиправного результату». Об'єкту профілактичного впливу (загального, спеціального, конкретного) притаманні ознаки, які можна класифікувати:

- а) за рівнем впливу;
- б) за об'єктом посягання;
- в) за ступенями небезпеки та шкоди;
- г) за психологічним ставленням¹⁹⁰.

Ці ознаки здебільшого виявляються під час профілактичного впливу на загальний (основний) об'єкт адміністративного правопорушення і не матимуть такого зв'язку під час заходів профілактики, що застосовуватимуться щодо спеціального та конкретного об'єктів попереджувального впливу.

Крім того, на об'єкт профілактики впливають:

¹⁸⁹ Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 501.

¹⁹⁰ Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 63–64.

а) зовнішні обставини, від яких залежать загальні умови та причини вчинення правопорушень, а якщо йдеться про індивідуальну протиправну поведінку особи, то профілактичний вплив на неї є безпосереднім і конкретним;

б) процеси, які відбуваються в самому середовищі, де скоюються правопорушення, і призводять до відновлення, часом – і в більших масштабах, протиправна поведінка (організація груп правопорушників, втягнення інших осіб, особливо неповнолітніх тощо) або процеси, що залежать від особи, схильної до вчинення правопорушень (продовження пияцтва, зайняття проституцією, проведення дозвілля у криміногенному середовищі і т. д.);

в) процеси взаємодії груп або окремих суб'єктів, які схильні до вчинення правопорушень, та «офіційного» суспільства, зокрема, укріплення системи соціального контролю, контролюючих та правоохоронних органів, недопущення посилення деліктності та криміналізації різних сфер життя, соціальних груп і т. д.

Вивчаючи неповнолітню особу правопорушника в ролі об'єкта профілактики, Х.П. Ярмакі та К.М. Рудай вважають, що профілактика як процес, який характеризується взаємодією системи «суб'єкт – об'єкт», повинна здійснюватися таким шляхом:

а) виявлення об'єктів профілактики;

б) вивчення їхніх особистостей, психологічних особливостей, поведінки в типових для них ситуаціях, а також інших факторів, пов'язаних із підвищенням віктимності об'єкта профілактики;

в) цілеспрямований вплив на об'єкт науково обґрунтованими засобами з боку суб'єктів профілактики з метою зниження рівня віктимності об'єкта профілактики й усунення факторів, що підвищують віктимність об'єкта¹⁹¹.

Об'єктами профілактичного впливу органів місцевого самоврядування також є негативні чинники життєдіяльності осіб, що сприяють вчиненню антисоціальних дій, а також хиби у виховній

¹⁹¹ Ярмакі Х.П. Організаційно-правові основи профілактики правопорушень неповнолітніх / Х.П. Ярмакі, К.М. Рудай // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 4. – С. 94.

діяльності та стереотипи поведінки, які спричиняють антигромадські вчинки.

До чинників, що можуть бути об'єктами профілактики, умовно можна віднести:

1) негативні сторони в об'єктивних умовах життєдіяльності людей (матеріальну і соціально-культурну базу, рівень добробуту і житлово-побутові умови, технічне забезпечення виробництва, технологічний процес, умови праці і т. д.);

2) негативні сторони в організаційно-управлінській діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (система загальної і спеціальної освіти, соціально-побутове обслуговування населення, засоби масової інформації, установи культури, ідейно-виховна, культурно-масова і просвітницька робота);

3) негативні сторони у відносинах та поведінці людей між собою, у політиці, в процесі їх трудової діяльності, в побуті й відпочинку, а також у сімейних і родинних стосунках;

4) негативні явища в правосвідомості, правовій культурі та соціально-правовому мисленні.

Коло об'єктів профілактики злочинів та адміністративних правопорушень надзвичайно широке, тому конкретні об'єкти соціально-профілактичної дії визначаються у процесі попереднього вивчення стану правопорядку в державі, регіоні, області, районі, місті, галузі народного господарства, трудовому колективі тощо.

Важлива завжди конкретизація об'єкта профілактичної діяльності у визначених умовах, місця та часу застосування до тих чи інших деліктних виявів. Не можна давати рекомендації на всі випадки та часи.

Розробка заходів профілактичного впливу здійснюється тільки на базі попереднього вивчення детермінаційних комплексів правопорушень з обов'язковим установленням причинних зв'язків – явищ і процесів, що генетично пов'язані з деліктністю або індивідуальною протиправною поведінкою. Без цього не вдасться домогтися реального результату. Будь-який об'єкт профілактичного впливу має свої особливості. В той же час усі об'єкти переплітаються один з одним.

Наприклад, говорячи про об'єкти загальної та спеціальної профілактики, слід говорити не лише про їхню єдність, але й про

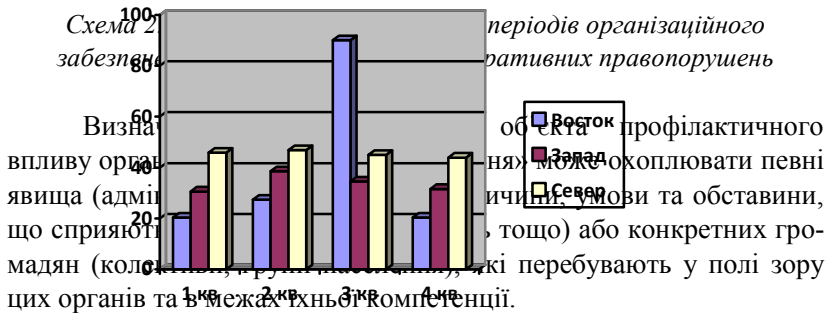
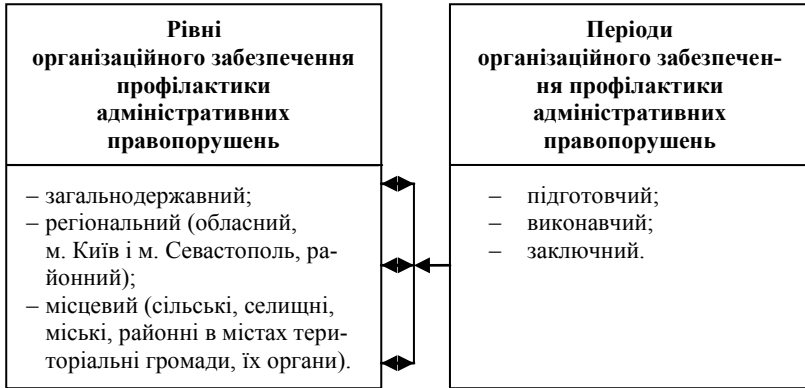
зв'язок з ранньою профілактикою, віктимологічною профілактикою і навіть самопрофілактикою. Так само не можна говорити про профілактику, скажімо, неповнолітніх, не зачіпаючи інших видів профілактики, наприклад, вчинення групових деліктів тощо. Взаємозв'язок об'єктів відслідковується на всіх рівнях та у всіх ланках профілактичного впливу, отже, ми маємо справу з системою таких об'єктів, яка, своєю чергою, співвідноситься з системою суб'єктів профілактичного впливу. Від особливостей об'єкта залежить правильний вибір засобів і форм профілактичного впливу на нього. Об'єкт профілактичного впливу, так само, як і суб'єкт профілактики, має чіткий правовий статус, йому притаманні права і обов'язки, він несе відповідальність (тут – адміністративну) за свої дії або бездіяльність.

Цей об'єкт поділяється за видами: загальний, спеціальний, конкретний. Основним об'єктом у сфері профілактики адміністративних правопорушень є сукупність антисоціальних явищ, їх причини та умови. Профілактичний вплив на всіх інших об'єктів (спеціальних, конкретних) здійснюється лише з однією метою: викоринити правопорушення, нейтралізувати або ліквідувати їх причини та умови.

Однак, маючи на увазі управління власне профілактичною діяльністю, ієрархію, його об'єктів можна уявити певним чином: управління центральними (загальнодержавного значення) органами та організаціями, покликаними здійснювати (організовувати) профілактику правопорушень – об'єкт найвищого рівня, названі органи забезпечують, своєю чергою, управління обласними, в містах Києві та Севастополі та районними органами та організаціями – об'єкт середнього рівня.

Завершуючи цикл управління, останні здійснюють управлінський вплив на низовий рівень – сільські, селищні, міські територіальні громади, їх представницькі і виконавчі органи, окремі групи чи членів відповідної територіальної громади. Схема зводиться до протидії правопорушенням, які є остаточною об'єктом такого управління.

Тому рівні та періоди організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень співвідноситимуться у такому вигляді (схема 2.1.):



Опитування державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування (разом – 360 осіб) дозволили автору з'ясувати, що особливу увагу з боку органів місцевого самоврядування як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території слід приділяти особам, яким уже було зроблено попередження щодо невчинення ними правопорушень у майбутньому – 19%, учням – 18%, безробітним та особам, які притягалися до відповідальності – по 12%, військовослужбовцям та службовцям органів влади – по 3%, працівникам приватного сектору праці – 4%, працівникам бюджетної сфери – 1%, а також усім членам територіальної громади – 28% (див. Додаток Б.2).

Спеціальними заходами органів місцевого самоврядування є здійснення профілактично-виховної та інформаційної роботи з населенням відповідної територіальної громади (інформування про заходи, спрямовані на попередження адміністративних деліктів, про роботу органів внутрішніх справ, правове виховання,

застосування для цього засобів інформації), залучення громадськості до боротьби з деліктами (створення сумісних громадських органів для проведення профілактичної роботи, громадських органів та формувань для вирішення різноманітних спорів, конфліктів, надання допомоги жертвам адміністративних деліктів (державна компенсація, моральна і соціальна підтримка потерпілих тощо).

Зазначене свідчить про необхідність диференціації заходів профілактичного впливу, який здійснюють суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень – органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення.

Соціальна профілактика правопорушень здійснюється усім суспільством, державою в цілому та її органами на загальнодержавному рівні. Суб'єктами такої профілактики в соціологічному плані є 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, отже, можна віднести: державні органи та установи, органи та посадові особи місцевого самоврядування, які наділені законом делегованими повноваженнями, громадські організації та формування, посадових осіб та інших працівників – представників цих органів, установ, організацій та формувань, а також окремих громадян. Ці суб'єкти оцінюються як відповідна система. Водночас суб'єкти соціальної профілактики поділяються на групи (крім вищезазначених). Класифікуються вони за різними ознаками:

1) органи та організації, які керують, скеровують, координують профілактичну діяльність;

2) органи, організації і установи, які виконують безпосередньо профілактичні функції, які організують профілактичні заходи;

3) 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 їх

класифікації, «...необхідно зважати й на інші обставини, що дозволяють звести ті чи інші органи або організації в однорідні групи»¹⁹².

Одну з таких груп становлять органи та посадові особи місцевого самоврядування, які здійснюють профілактику правопорушень на підвідомчій території. Дуалістична юридична сутність цих органів стала предметом дискусій про те, чи органи місцевого самоврядування є тільки складовою громадянського суспільства, чи одночасно – елементами усього державного механізму. Тобто органи місцевого самоврядування, здійснюючи профілактику правопорушень на підвідомчій території, вступають в адміністративно-правові відносини із органами виконавчої влади та іншими суб'єктами профілактики, здійснюють управління на місцях, виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади шляхом підготовки, прийняття та виконання актів щодо застосування адміністративних санкцій, профілактики правопорушень, що передбачено і Кодексом України про адміністративні правопорушення, і законодавством про місцеве самоврядування.

Вони ж є і носіями відповідних прав та обов'язків, отже, учасниками суспільних відносин у сфері державного управління профілактикою правопорушень, а «...внаслідок поєднання на законодавчому рівні громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування, ці органи відіграють роль суб'єкта адміністративного права та володіють адміністративно-правовим статусом»¹⁹³.

Комплексна профілактика як окремий вид профілактики полягає у здійсненні цілеспрямованого системного впливу суб'єктом профілактики на групу об'єктів профілактичного впливу. Комплексний характер профілактики виявляється під час розробки та виконання заходів профілактичного впливу, передбачених спільними скоординованими програмами для суб'єктів з різним правовим статусом: органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади (зокрема правоохоронних, судової влади).

¹⁹² Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 423.

¹⁹³ Журавель Я. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права / Я. Журавель // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 78.

Ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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.

Усі закріплені в законодавчому порядку елементи системи місцевого самоврядування більшою чи меншою мірою мають наведені ознаки «суб'єкта профілактики правопорушень», хоча в науковому плані поняття системи місцевого самоврядування не обмежується її організаційною структурою, яка представлена в цій нормі. До цього поняття входить 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 впливу¹⁹⁴.

Інтеграція названої системи суб'єктів місцевого самоврядування залежить від їхнього статусу та ролі в системі органів місцевого самоврядування. Одним із елементів системи місцевого самоврядування є територіальна громада. Концепція громади, що безпосередньо пов'язана з місцевим самоврядуванням, була і є предметом уваги вітчизняних правників, політиків і громадських діячів XIX ст., зокрема М. Грушевського, П. Гуралю, О. Лазору та інших¹⁹⁵.

¹⁹⁴ 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. – С. 25.

¹⁹⁵ Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. / М. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1991. – Т. 1. – 590 с.; Т. 5. – 704 с.; Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П.Ф. Гураль. – Львів: ЛьвДУВС; «Край», 2008. – 468 с.; Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: навч. посібник. 3-тє вид., доповн. і переробл. / О.Д. Лазор. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.

До 1955 р. в західній соціологічній та правовій доктрині нарахувалося 94 визначення місцевих товариств. Проаналізувавши їх, Дж. Хіллер зробив висновок, що, незважаючи на розбіжності, в більшості з них найважливішими є такі три ознаки, як:

- а) соціальна взаємодія;
- б) територія;
- в) загальний зв'язок (або зв'язки)¹⁹⁶.

1959 року К. Іонассен виявив у різних визначеннях місцевих товариств значні збіги таких елементів, як:

- 1) населення;
- 2) територіальна база;
- 3) взаємозалежність спеціалізованих частин товариства і розподіл праці у ньому;
- 4) спільна культура і соціальна система, які інтегрують діяльність його членів;
- 5) усвідомлення жителями спільноти та належності до суспільства;
- б) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем¹⁹⁷.

В юридичній літературі були сформульовані такі ознаки територіальної громади:

- територіальна (спільність проживання на певній території);
- інтегративна (об'єднує всіх жителів незалежно від громадянства); інтелектуальна (спільність інтересів у вирішенні питань місцевого значення);
- майнова (спільність інтересів, пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням об'єктами комунальної власності, суб'єктом якої є територіальна громада);
- фіскальна (члени територіальної громади об'єднані обов'язком сплачувати місцеві податки і збори) та інші ознаки (наприклад, спільність органів місцевого самоврядування)¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Hiller G.A. Definitions of Community: Areas of Agreement / G.A. Hiller // *Rual Sociology*. – June. – 1955. – P. 127.

¹⁹⁷ Jonassen C.T. Community Typology. – *Community Structure and Analysis* / C.T. Jonassen. – N.Y., 1959. – P. 20.

¹⁹⁸ Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / М.О. Баймуратов // Конституційне

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 самоврядування¹⁹⁹. Повноваження територіальної громади в сфері профілактики адміністративних правопорушень визначені законом не як юридичної особи, а в системі повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що гальмує її розвиток як суб'єкта профілактики.

Становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування – суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території, основних носіїв його функцій і повноважень великою мірою залежить від вияву їхньої активності, а це, своєю чергою, залежить від досконалості форм цієї активності, тобто організаційно-правових форм роботи територіальних громад. Так, стосовно таких форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад – загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань, то вони переважно є формами вияву активності окремих груп чи членів територіальних громад, а отже, формами їх участі в попередньому обговоренні питань місцевого значення, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування.

На думку І.Л. Бородіна, досягнення справедливості в усіх сферах суспільного життя є однією з основних проблем політики держави, вирішення якої передбачає утвердження принципу справедливості і особливостей його виявів у різноманітних сферах життєдіяльності, а створення необхідних умов і гарантій, що забезпечують інститути демократії, повинно знаходитись у полі зору органів державної влади і органів державного управління²⁰⁰. Тому вдо-

право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – С. 115–124, 130; Сосновских Ю. Конституционная регламентация правового статуса территориальной громады в Украине: теоретические и конституционные аспекты / Ю.Ю. Сосновских: // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. – К.: Жовтень, 2000. – С. 191–193.

¹⁹⁹ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

²⁰⁰ Бородін І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації / І.Л. Бородін // Право України. – 2001. – № 12. – С. 65.

сконалення організаційно-правових форм роботи територіальних громад має величезне значення для вирішення завдань адміністративного законодавства у сфері профілактики адміністративних правопорушень (проступків) на відповідній території.

Під час опитування працівників органів місцевого самоврядування ми з'ясували, що 67% ініціатив щодо розгляду в місцевих радах Львівської області питань профілактики правопорушень на відповідній території, віднесених до відання місцевого самоврядування, бралися радами до розгляду і 57% з них виносилися на відкриті засідання (див. Додаток А.3).

Проведене ж опитування працівників представницьких органів місцевого самоврядування дало такий результат: 46% пропозицій з питань профілактики правопорушень на відповідній території розглядалися у відповідних органах місцевого самоврядування і щодо них приймалися конкретні рішення. Основними аргументами щодо від'ємних результатів розгляду та прийняття рішень органами місцевого самоврядування за ініціативами та пропозиціями громадян є брак коштів, на другому місці – брак кадрів, на третьому – відсутність нормативно-правової регламентації конкретних пропозицій.

Сільська, селищна, міська ради як демократично обрані населенням колегіальні органи, у яких представлені всі 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») – це єдині представницькі органи територіальних громад, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень

управління у сфері профілактики стосовно конкретизованого об'єкта – члена територіальної громади²⁰¹.

Повноваження місцевих рад як суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території за своїм характером є власними, самоврядними та винятковими. Їх умовно можна поділити на такі групи:

1) організації роботи самої ради (визначення кількісного складу ради, затвердження регламенту та плану роботи ради тощо);

2) формування відповідних органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їхньою 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 ін.);

3) 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 і розрізнене 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 в державі. Це, зокрема, стосується і соціальних відхилень і хиб в організації побуту і дозвілля, й недотримання правил громадського співіснування, охорони громадського порядку, пропаганди права тощо.

²⁰¹ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30; Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

Опитування працівників представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування дало автору такий результат: 87% респондентів вважають, що найвища посадова особа місцевого самоврядування повинна очолювати систему суб'єктів профілактики правопорушень на відповідній території і має бути наділена законом конкретними повноваженнями в цій сфері (див. Додаток А.3).

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 узгоджується з вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування, в якій ідеться про те, що ради чи збори мають підзвітні їм виконавчі органи (ст. 3)²⁰².

Система виконавчих органів (умовно – «адміністративний апарат») у місцевому самоврядуванні забезпечує інтегративність чи цілісність виконавчо-владного впливу щодо вирішення питань місцевого значення, зокрема таких важливих для держави, як забезпечення на відповідній території законності, правопорядку та здійснення профілактики адміністративних правопорушень.

Сьогодні дискусійним є й питання щодо встановленого чинним законодавством юридичного статусу органів місцевого самоврядування, насамперед таких важливих для профілактики адміністративних правопорушень, як виконавчі органи місцевих рад (департаменти, управління, відділи, комісії тощо). Поділяємо думку І.Л. Бородіна про те, що органи місцевого самоврядування належать до системи організаційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина²⁰³.

За ст. 12 Конституції Російської Федерації органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади, отже, місцеві адміністрації не є державними органами²⁰⁴.

²⁰² Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.

²⁰³ Хорьков В.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования деятельности административных комиссий / В.Н. Хорьков // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 34.

²⁰⁴ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / авт. А.Б. Агапов. – М., 2001. – С. 76–77.

Змінився статус і адміністративних комісій при місцевих адміністраціях – вони також не можуть належати до державних органів²⁰⁵.

В Україні правовий статус адміністративних комісій закріплений ще за часів існування СРСР (ст. 213 КУпАП)²⁰⁶ та визначений відповідним Положенням²⁰⁷.

Законом України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено порядок утворення спостережних комісій, які створюються для забезпечення громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань²⁰⁸.

Існування інституту спостережних комісій відповідає положенням Європейських в'язничних правил, які передбачають, що пенітенціарна адміністрація повинна проводити свою діяльність у тісній співпраці з соціальними службами та громадськими організаціями, що покликані допомогти засудженим, які звільнились, відновити своє місце в суспільстві, зокрема, повернутися до сімейного життя та влаштуватися на роботу (п. 89.1 Правил)²⁰⁹.

Згідно зі ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу України порядок діяльності спостережних комісій визначається Положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України²¹⁰.

²⁰⁵ Європейські в'язничні правила: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи – від 12.08.1987 №R (87) 3 // Права людини. Амстердам – К., 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.khpg.org/files/docs/033.pdf>.

²⁰⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст. 213.

²⁰⁷ Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – № 12.

²⁰⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

²⁰⁹ Європейські в'язничні правила: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи – від 12.08.1987 р. № R (87) 3 // Права людини. Амстердам – К., 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.khpg.org/files/docs/033.pdf>.

²¹⁰ Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон від 11 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4.

Відповідно до покладених завдань спостережні комісії виконують ряд функцій у здійсненні заходів профілактики правопорушень серед категорії осіб, які були засуджені.

Районні та обласні ради як суб'єкти профілактики правопорушень на відповідній території до цього часу не мають чітких ознак, особливо в частині застосування примусу. 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 у вирішенні питань конкретної профілактики правопорушень (крім прийняття програм для області чи району, які дублюють одна одну, або подібних програм Кабінету Міністрів України чи місцевих державних адміністрацій відповідного рівня) та ін.

До того ж ці ради, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, неповною мірою наділені законодавством функціями щодо забезпечення законності та правопорядку. Такі функції здійснюють сільські, селищні та міські ради, а обласні та районні ради, представляючи інтереси перших та володіючи узагальненою та систематизованою інформацією про стан законності та правопорядку на територіях відповідних територіальних громад, можуть ефективно здійснювати лише прогнозування та планування заходів щодо профілактики правопорушень, затверджуючи стратегічні програми як безпосередньо з питань профілактики адміністративних правопорушень, так і з соціально-економічного та культурного розвитку відповідної області, району тощо. Їх роль значною мірою полягає у здійсненні контролю за виконанням цих програм. Наприклад, рішенням Київської обласної ради від 23 січня 2003 р. № 069-06-XXIV була прийнята Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю та запобігання терористичним виявам у Київській області на 2002–2005 роки²¹¹.

У ній вказано конкретні заходи профілактики адміністративних деліктів та суб'єкти їх реалізації. Прийняттям та контролем за

²¹¹ Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю та запобігання терористичним проявам в Київській області на 2002–2005 роки: рішення Київської обласної ради від 23.01.2003 р. № 069-06-XXIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.kyiv-obl.gov.ua/viewpage.php3>.

виконанням таких програм (зокрема заслуховуванням звітів посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників органів внутрішніх справ тощо) обласні та районні ради здійснюють координаційний вплив на різні ланки органів місцевого самоврядування, ОВС, який характерний відсутністю чітких зв'язків їх підпорядкування обласним та районним радам.

Органи місцевого самоврядування, ОВС та обласні, районні ради здійснюють свої функції у різних площинах як рівні та цілком самостійні органи.

До системи суб'єктів профілактики правопорушень у системі місцевого самоврядування України, згідно зі ст.ст. 1, 5 та 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», належать також органи самоорганізації населення. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом²¹². 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 комітети²¹³.

Ці органи, згідно зі ст. 140 Конституції України, можуть створювати сільські, селищні, міські ради за ініціативою жителів і наділяти їх частиною власної компетенції, відіграють велику роль у профілактиці правопорушень.

Завданнями органів самоорганізації населення в частині профілактики адміністративних правопорушень є:

- організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведенні робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садіб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил тощо;

- сприяння відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

²¹² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

²¹³ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48.

Система місцевого самоврядування на рівні місцевого самоврядування має значну кількісну перевагу над системою суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

За видами та обсягом повноважень суб'єкти профілактики правопорушень місцевого самоврядування можна умовно поділити на групи, кожна з яких має свій адміністративно-правовий статус, що вимагає додаткового вивчення з метою вдосконалення практики їх правового регулювання. До першої групи належать 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, якщо представницький орган наділяє їх 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 в його роботі, засіданнях чи прийнятті відповідних рішень можуть брати участь не лише спеціалісти, громадські діячі чи члени територіальних громад, а й посадовці органів місцевого самоврядування, депутати.

Органи управління різних ланок місцевого самоврядування (самоорганізація – будинок, вулиця, квартал, самоврядування – село, селище, місто, район у місті, район, область) є суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень, здійснюючи її за допомогою певних методів і заходів та забезпечуючи взаємодію з іншими суб'єктами в межах власних та делегованих законом повноважень для досягнення належного стану законності на відповідній території. Однак питання профілактики адміністративних правопорушень, що належить до повноважень місцевого самоврядування, є актуальними не лише для якоїсь певної території, регіону, де спостерігається досить високий рівень правопорушень, але й для держави в цілому.

Саме органи та посадові особи органів місцевого самоврядування покликані запобігати правопорушенням у суспільстві, усувати причини та умови, які сприяють їх вчиненню. Тому не можна применшувати тієї великої ролі, яку відіграють у сфері профілактики правопорушень органи та посадові особи місцевого самоврядування.

2.3. Інформація як одна з умов забезпечення прогнозування організації профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування

Діяльність держави і розвиток громадянського суспільства в Україні неможливі без інформаційного забезпечення та прогнозування процесів організації профілактики адміністративних правопорушень. Будь-які технологічні, організаційно-правові та соціальні процеси в державі й суспільстві виникають і розвиваються завдяки інформації. Особливо це стосується суспільства, яке є системою, «...що самоуправляється, яка постійно перебуває в русі і не може існувати без безперервного управління»²¹⁴.

²¹⁴ Ортинський В.Л. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навчально-методич. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – С. 30.

Однією з основних ознак сучасної державної влади є її інформаційно-інтелектуальний характер, що виявляється у деяких її характеристиках: будь-які процеси організації вимагають інформаційного забезпечення, наявності повних і достовірних відомостей про об'єкт і середовище, у якому той перебуває; інформація забезпечує життєдіяльність влади, є ефективним засобом формування інтелектуального потенціалу, головною основою процесу реалізації влади²¹⁵.

Стаття 2 Закону України «Про Національну програму інформатизації» визначає стратегію забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки фактично в усіх сферах загальнодержавного значення²¹⁶.

Розуміння інформаційного забезпечення створює можливості для визначення правових засобів та методів правового регулювання відносин, які пов'язані з організацією інформаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Термін «забезпечувати» означає:

- 1) постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах;
- 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось;
- 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки²¹⁷.

Термін «інформаційне забезпечення» містить організаційний аспект, що вказує на головні напрями його правового регулювання. Таке значення терміна співвідноситься з діяльністю, що пов'язана зі збиранням, реєстрацією, передаванням, зберіганням і опрацюванням інформації. Поняття «інформаційне забезпечення» більше відповідає розумінню забезпечення як створення й підтримки відповідних організаційно-функціональних характеристик системи управління.

²¹⁵ Кормич Б.А. Інформаційний чинник державного управління / Б.А. Кормич // Митна справа. – 2003. – № 5. – вересень–жовтень. – С. 80.

²¹⁶ Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 2.

²¹⁷ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і глов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 402.

Отже, існують об'єктивні причини для виокремлення двох значень поняття «інформаційне забезпечення»:

- 1) забезпечення системи управління сукупністю інформації;
- 2) діяльність, що пов'язана із засобами збирання, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та представлення інформації.

Обидва значення поняття інформаційного забезпечення – нерозривні. Можна визнати, що інформаційне забезпечення системи управління – це поєднання всієї застосовуваної у ній інформації, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців з її ефективного вдосконалення та застосування.

В основі такого розуміння інформаційного забезпечення визначаємо і його призначення.

Звертаємо увагу на його конкретний якісний аспект – інформаційний, який передбачає сукупність засобів, умов і дій, що гарантують нормальне проходження управлінських процесів забезпечення організованості системи управління, упорядкованості взаємодії, функціонування її компонентів. Тому забезпечення означає діяльність²¹⁸.

У формуванні інформаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень важливу роль відіграє право. Відносини, які виникають у сфері профілактики правопорушень у зв'язку з перетворенням інформації, мають соціальний характер.

У статті 1 Закону України «Про інформацію» подано таке визначення інформації: документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі²¹⁹.

На думку Коваліва М.В., інформація є обов'язковим атрибутом, основною умовою і засобом реалізації управління²²⁰.

²¹⁸ Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

²¹⁹ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

²²⁰ Ковалів М.В. Інформаційне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ / М.В. Ковалів // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами. Матеріали науково-практич. семінару (Львів, 2 груд. 2005 р.). – Львів, 2005. – С. 46.

У наш час інформація стала ще й економічною категорією, важливість якої зараз не оспорується і сприяє розрізненню таких категорій інформації:

- а) такої, що може бути отримана приватними особами;
- б) інформації як власності;
- в) інформації, якої не можна привласнити жодним чином;
- г) інформації «*res communes*»²²¹.

Інформація як один із головних предметів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, що безпосередньо відображає дані про стан суб'єкта та об'єкта профілактики адміністративних правопорушень, може бути доволі різноманітною. Загалом інформацію поділяють на такі види:

- 1) за формою передачі (візуальна, аудіоінформація, аудіовізуальна, цифрова, літерна, кодована);
- 2) за підсистемами управління (економічна, організаційна, соціальна, технічна);
- 3) за роллю в процесі управління (обліково-звітна, планова, статистична, контрольна тощо);
- 4) за джерелами формування (внутрішня, зовнішня);
- 5) за ступенем обробки (первинна, вторинна);
- 6) за часовими характеристиками (прогнозна, постійна, нормативна, регламентна);
- 7) за можливостями застосування (корисна, надлишкова, хибна);
- 8) за методами обробки (статистична, бухгалтерська, соціологічна, маркетингова)²²².

У профілактичній діяльності органам місцевого самоврядування, відповідно до законодавства про інформацію доцільно застосовувати такі її види: статистичну, масову, інформацію про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, правову, інформацію про особу, інформацію довідково-енциклопедичного характеру, соціологічну.

²²¹ Криеф-Вербар К. Информационные обязательства в сфере экономических преступлений во Франции / К. Криеф-Вербар // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 139–140.

²²² Шершньова З.Є. Стратегічне управління: підручник / З.Є. Шершньова. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 634.

Органи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень застосовують інформацію про:

- 1) стан правопорядку та правопорушень на відповідній території;
- 2) умови навколишнього середовища функціонування; результати заходів профілактики, які проведені уповноваженими суб'єктами на підвідомчій території;
- 3) розстановку основних потужностей та засобів тощо.

Слід зважати також на географічні, кліматичні, економічні, соціальні, демографічні (статеві-вікові характеристики населення, міграцію, урбанізацію тощо), соціально-психологічні (традиції, погляди, настрої та ін.) показники інформації під час організації та здійснення профілактики адміністративних правопорушень.

У юридичному тлумаченні найціннішим фактором інформації є її змістова складова, «...оскільки саме зміст, суспільна цінність та значення інформації є основою визначення правового режиму збирання, виробництва, зберігання, обробки та поширення такої інформації»²²³.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень важливими є форми діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема таких: безпосередньо організаційні (і які не спричиняють правових наслідків) та правових (спричиняють виникнення, зміну або припинення конкретних правових відносин або інших юридичних наслідків). До організаційних форм можна віднести роз'яснювальну роботу з населенням, правову пропаганду, організаційну допомогу громадським формуванням, взаємодію із засобами масової інформації тощо. Значну роль у цій діяльності повинно відігравати узагальнення й поширення позитивного досвіду, проведення різноманітних зборів, семінарів, нарад, конференцій, присвячених профілактиці правопорушень на відповідній території. Всі ці дії безпосередньо не породжують правових наслідків, але вони проводяться на підставі адміністративно-правових норм і тому впливають на організацію та здійснення охорони громадського порядку. До правових форм виконавчо-розпорядчої діяльності

²²³ Кормич Б.А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посібник / Б.А. Кормич. – К.: Кондор, 2004. – С. 49.

органів місцевого самоврядування можна віднести дії, що породжують правові наслідки для об'єктів впливу. Це видання актів управління, адміністративно-юрисдикційні дії та здійснення інших юридично значущих діянь.

Більшість із форм діяльності органів місцевого самоврядування містить у собі профілактичний елемент, який дозволяє нам говорити про те, що основні профілактичні заходи органів місцевого самоврядування, і, зрештою, інших суб'єктів системи профілактики, як частина усєї системи профілактики адміністративних правопорушень, здійснюються у межах адміністративної діяльності. А тепер «більшість правових засобів профілактики – і адміністративних деліктів, і злочинів – це адміністративно-правові норми, правовідносини та індивідуальні приписи. Багато адміністративно-правових інститутів існують винятково або переважно для досягнення попереджувальних цілей»²²⁴.

Інформаційне забезпечення та прогнозування як елементи системи організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень впливають на підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок системи місцевого управління, удосконалення його структур, організації та практичної діяльності та є важливими складовими елементами радикального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку України.

Тому А.Б. Венгеров висунув та обґрунтував думку про наявність у сфері управління на етапі його автоматизації інформаційних відносин як об'єкта правового регулювання²²⁵.

В.О. Рассудовський зазначає, що інформаційні відносини за способом регулювання поділяються на:

1) організаційно-майнові, коли йдеться про довідково-інформаційне обслуговування;

²²⁴ Филонов В.П. Состояние, причины преступности в Украине и ее предупреждение: монография / В.П. Филонов. – Донецк: Донецчина, 1999. – С. 289.

²²⁵ Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ / А.Б. Венгеров // Сов. Государство и право. – 1972. – №8. – С. 36. ; Венгеров А.Б. Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки / А.Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1977. – № 10. – С. 70–78. ; Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (теоретические вопросы) / А.Б. Венгеров. – М.: Юрид. лит., 1978. – 207 с.

2) організаційно-управлінські, коли маються на увазі інформаційні потоки в сфері управління й координації керівництва народним господарством²²⁶.

Для впорядкування та врегулювання інформаційних відносин між суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень виникає потреба юридичного визначення основ поведінки її учасників на всіх рівнях.

Підґрунтям такої поведінки є передбачені ст. 5 Закону України «Про інформацію» принципи інформаційних відносин, а саме:

- 1) гарантованість права на інформацію;
- 2) відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- 3) об'єктивність, вірогідність інформації;
- 4) повнота і точність інформації;
- 5) законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації²²⁷.

Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачає:

- а) поширення інформації, тобто представлення користувачам інформації, необхідної для вирішення управлінських, науково-виробничих та інших питань, що виникають у процесі діяльності;
- б) створення найбільш сприятливих умов для ефективного поширення інформації у зазначеній сфері.

Теоретичні розробки та практичний досвід свідчать про те, що частка збирання і передачі інформації у сфері організації здійснення профілактики адміністративних правопорушень найбільша саме в управлінні.

Наприклад, збирання і опрацювання інформації про хід виробництва (реєстрація первинних даних та ін.) становить 30–40%, а саме: передача інформації (зв'язок, сигналізація) – 10–15%; заповнення та тиражування документації – 20–35%. Найбільш складними та трудомісткими процесами в управлінні є збирання та переда-

²²⁶ Рассудовский В.А. Право в системе научно-технической информации / В.А. Рассудовский // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 83.

²²⁷ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 5.

ча інформації, що становлять понад 50% загальної трудомісткості її опрацювання²²⁸.

Здійснення управління профілактикою адміністративних правопорушень органами і посадовими особами місцевого самоврядування вимагає від цих суб'єктів постійного накопичення інформації та обміну нею з іншими суб'єктами профілактики як необхідним засобом розробки управлінських рішень та їх реалізації у вказаній сфері.

Основними джерелами інформації, що потрібна для прогнозування злочинності та подальшого її запобігання, є:

- 1) дані соціально-економічної та кримінальної статистики;
- 2) офіційна документація державних та громадських організацій;
- 3) результати конкретних соціологічних та кримінологічних досліджень;
- 4) інформація, отримана під час ознайомлення із листами, заявами та скаргами громадян²²⁹ [153, с. 288].

Продуктивність та якість їхньої діяльності в цьому напрямі залежить від організації інформатизації, тобто своєчасного отримання та опрацювання необхідної інформації. За допомогою інформатизації здійснюються циклічні повторення стадій процесу управління: отримання, опрацювання повідомлень про стан керованого об'єкта та передача йому команд. Отже, за допомогою інформатизації реалізується зв'язок між суб'єктом і об'єктом, між керівною та керованою ланками системи управління у сфері профілактики.

Державна політика у сфері профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні має низку суперечностей, котрі з'явилися за відсутності належної організації саме інформаційного забезпечення та прогнозування цих процесів з боку держави. Адже не може бути високої ефективності профілактики злочинності та правопорушень у державі та на місцях за неналежної організації

²²⁸ Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 401–402.

²²⁹ Правова статистика: підручник / Є.М. Моїсєєв, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін.; за заг. ред. проф. О.М. Джужа. – К.: Атіка, 2008. – С. 288.

управління на місцях, без інформаційного забезпечення та прогнозування негативних процесів і явищ, тому що результати такої діяльності, реалізуючись на певних територіях, сукупно становлять систему загальнодержавних заходів профілактики правопорушень, а на усій території – впливають на загальний стану законності і правопорядку. Вкрай необхідні заходи державної політики в сфері профілактики адміністративних правопорушень постійно відкладаються на невизначений час.

Наприклад, парламент не приймає закон про профілактику правопорушень, чинне законодавство та програми профілактики правопорушень на певні періоди не передбачають реальних повноважень та відповідного бюджетного фінансування органів місцевого самоврядування для цих цілей.

В рамках інформатизації профілактики адміністративних правопорушень має бути створено на єдиній методологічній і програмній основі державну інформаційно-аналітичну систему «Профілактика правопорушень»²³⁰ [88, с. 105–106].

Її головними завданнями у сфері профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, на нашу думку, повинні бути:

- 1) створення інформаційної профілактичної системи органів місцевого самоврядування різних ланок місцевого управління;
- 2) керівництва, координація та контроль з боку держави за здійсненням органами місцевого самоврядування заходів з профілактики правопорушень та використанням відповідних коштів;
- 3) розробка нормативно-правових актів, затвердження типових актів органів місцевого самоврядування з питань інформатизації профілактики адміністративних правопорушень (програм, інструкцій, положень тощо);
- 4) удосконалення схеми подання та форм статистичної звітності стосовно функціонування і забезпечення профілактики правопорушень на місцях;
- 5) визначення потреб органів місцевого самоврядування у нових інформаційних технологіях, системах та базах даних стосовно профілактики правопорушень;

²³⁰ Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 105–106.

б) матеріально-технічне, фінансове, методологічне та кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування у вказаній сфері.

Отже, завданнями органів місцевого самоврядування, виконання яких забезпечує організацію та функціонування усєї системи профілактичної діяльності на відповідній території, є:

- 1) збирання та аналіз інформації;
- 2) прогнозування процесів;
- 3) прийняття та виконання рішень;
- 4) контроль і перевірка виконання та інші.

До завдань суб'єктів профілактики правопорушень належать:

а) участь у розробленні та реалізації програм запобігання правопорушенням, а також спеціальних планів профілактики окремих груп адміністративних правопорушень;

б) організація взаємодії з громадськістю, зокрема з громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості, органами державної влади, органами внутрішніх справ, іншими органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та установами у профілактиці адміністративних правопорушень²³¹.

Для того, щоб знайти необхідні засоби профілактичного впливу, забезпечити його комплексність, необхідно достатньо організувати або посилити певні зв'язки між кількома суб'єктами профілактики²³².

Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень характеризується вступом перших у різноманітні організаційні зв'язки,

²³¹ Криминология: учебник для юридических вузов / Р.М. Акутаев, В.Н. Бурлаков, В.В. Вандышев и др.; под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. – С. 231; Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / К.Л. Бугайчук. – Х., 2002. – С. 113; Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 161–162.

²³² 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. – С. 99–100.

і є необхідною умовою усієї профілактичної діяльності. У процесі цих зв'язків суб'єкт профілактики активно віднаходить та забезпечує проходження необхідної інформації каналами зворотного зв'язку, а не лише скеровує інформацію до об'єкта. Розуміння системи, структури та природи цих зв'язків дає можливість зміцнювати організаційні структури профілактики правопорушень, підвищує ступінь її організованості та активізує обмін інформацією. За розподілом повноважень органів місцевого самоврядування у галузі інформатизації профілактики адміністративних правопорушень, організаційні зв'язки можна розрізнити як:

- 1) зв'язки субординаційного та координаційного впливу з метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами системи;
- 2) зв'язки співробітництва із державними, самоврядними органами та громадськими організаціями в профілактиці адміністративних правопорушень;
- 3) зв'язки організаційного впливу на інших суб'єктів профілактики адміністративних деліктів.

Крім того, зазначені зв'язки також доцільно розглядати, беручи до уваги рівень їхньої реалізації: загальнодержавний, регіональний, місцевий або ж індивідуальний. А.Е. Жалінський та М.В. Костицький вважають, що зв'язки безпосереднього (субординаційного) управління та координування належать до управлінських взаємозв'язків профілактики правопорушень і відіграють суттєву роль в її організаційній структурі²³³.

І в субординаційних, і в координаційних відносинах органів місцевого самоврядування здійснюється управлінський вплив на інші суб'єкти профілактики правопорушень: місцеві державні адміністрації, органи внутрішніх справ, органи самоорганізації населення, громадські організації тощо. Важливою ознакою цього впливу якраз і є наявність зворотного зв'язку. Під час здійснення організації взаємодії певного кола суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень суб'єкти координації повинні отримувати та опрацьовувати обсяги необхідної інформації для прийняття

²³³ 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. – С. 112–113.

управлінського рішення. Об'єкт управління здатний реально впливати на рішення суб'єкта, однак остаточне рішення суб'єкт приймає самостійно. Такі відносини є реординаційною взаємодією, «найбільш важливою організаційно-правовою формою якої є взаємне інформування»²³⁴ та за якої «інформаційне забезпечення має комунікативний характер»²³⁵.

Ефективність зусиль управлінської системи не можна зводити до оцінки її внутрішньої діяльності без обліку результативності – дії на об'єкт чи предмет заходів профілактики. В цілому ж для будь-якої управлінської системи визначальним є матеріальний зміст діяльності, остаточний результат її функціонування.

У розрізі цього дослідження важливою є прогностична функція органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. На думку В.І. Олефіра, у загальнопрофілактичній діяльності прогнозування «...дає можливість виробити об'єктивний погляд на передбачувані зміни у динаміці правопорушень, ефективність вжитих заходів»²³⁶.

Прогноз криміногенної ситуації дає змогу:

- 1) встановити кількісні та якісні показники злочинності (стан, рівень, динаміку, структуру);
- 2) пояснити механізм функціонування злочинності, вплив на неї відповідних факторів;
- 3) виявити основні закономірності розвитку злочинності у майбутньому, зважаючи на характеристику її відомих тенденцій;
- 4) визначити можливі альтернативи розвитку криміногенної ситуації у майбутньому і розробити на цій основі планові заходи;
- 5) здійснити більш обґрунтоване оцінювання наявних засобів і ресурсів;

²³⁴ Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А.Р. Крусян – Одеса: Держ. юрид. акад., 1999. – С. 15.

²³⁵ Крусян А.Р. Інформаційно-комунікативні зв'язки в механізмі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / А.Р. Крусян // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 11. – С. 183.

²³⁶ Олефір В.І. Протидія нелегальній міграції як форма забезпечення громадського порядку / В.І. Олефір // Право України. – 2005. – № 1. – С. 84.

б) зробити висновок про необхідність відмови від існуючих форм і створення нових форм запобігання злочинності;

7) сприяти переорієнтації основних напрямів у боротьбі зі злочинністю;

8) стимулювати посилення боротьби зі злочинністю удосконаленням тактики діяльності державних органів і громадських організацій у цьому напрямі;

9) уточнити критерії ефективності боротьби зі злочинністю²³⁷.

Перевага сучасних раціональних методів прогнозування полягає в тому, що вони доступні для наукового вивчення і можуть бути адекватно описані та пояснені. У разі розбіжностей у результатах завжди можна з'ясувати, яких помилок було допущено у застосуванні певних методик у розрахунках або під час обробки отриманих даних.

Прогноз має бути гнучким і постійно контрольованим щодо внесення у нього необхідних корективів, коли несподівано й різко змінюються зовнішні обставини, які вимагають змін у планах, розроблених з огляду на первинні, вихідні прогнози.

Для того, щоб мати раціональний метод оцінки того чи іншого прогнозу в профілактиці адміністративних правопорушень, необхідно виробити критерії для визначення її якості. Головна вимога, яка висувається щодо цього критерію, – це його корисність для осіб, які приймають рішення щодо профілактики правопорушень.

Для визначення якості прогнозу свого часу було розроблено метод, відомий під назвою «опитувальна модель». Цей метод оцінки називають «опитуванням», оскільки в його основі лежить спеціально складений список запитань. Зіставлення даних опитування і норматива допомагає у виробленні рекомендації для підвищення ефективності управління²³⁸.

Нормативний характер прогнозування позначає не просто те, що буде, а те, що повинно бути. Прогнозування може

²³⁷ Волков А.Н. Основы краткосрочного криминологического прогнозирования и текущего планирования деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / А.Н. Волков. – М.: НИ и РИО; Акад. МВД СССР, 1983. – С. 12.

²³⁸ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1986. – С. 385.

здійснюватися і на теоретичному, і на програмно-директивному рівнях. В підсумку прогноз стає предметом переконання і віри. Максимально ефективні та актуальні в таких випадках методики прогнозування індивідуальної девіантної поведінки, а на підставі аналізу адміністративних правопорушень, на нашу думку, можна створити передумови навіть для прогнозування злочинної поведінки.

Залежно від мети прогнози поділяють на:

а) пошукові – умовна екстраполяція (перенесення) у майбутнє тенденцій розвитку минулого і теперішнього, закономірності яких достатньо добре відомі та вивчені, за абстрагування від можливих втручань у цей процес управлінських рішень;

б) нормативні – виявлення бажаних станів явища та альтернативних шляхів розв'язання перспективних проблем на підставі завчасно визначених за відомими критеріями норм, ідеалів, цілей.

За строком упередження прогнози бувають:

а) короткотермінові (1–2 роки), потрібні для визначення тактики боротьби зі злочинністю. Мета такого прогнозування – визначення конкретних варіантів найближчого майбутнього за деталізованими показниками. Нині у практичній діяльності дедалі частіше складаються надкороткотермінові прогнози – на добу (оперативний прогноз, що застосовується у міських та районних підрозділах органів внутрішніх справ), на тиждень (наприклад, у зв'язку зі святами у місті, районі), на місяць, квартал. На основі цих прогнозів приймаються конкретні рішення щодо наступних днів, тижнів, місяців. Прогнози, наближені один до одного в часі, мають бути взаємопов'язані. Наприклад, добові з декадними, останні – з місячними, місячні – з кварталними тощо. Це надає системі усталеності, робить прогнози деталізованими, конкретними;

б) середньотермінові (3–5 років) допомагають визначити стратегію боротьби зі злочинністю. Вони, з одного боку, дають змогу корегувати показники довготермінових прогнозів, а з іншого – відповідно коректувати короткотермінове прогнозування. Такі прогнози спрямовані на те, щоб докладно розглянути дії, які безпосередньо передують змінам злочинності;

в) довготермінові (6–10 років) ґрунтуються на аналізі найбільш загальних закономірностей зв'язку рівня і структури

злочинності з рівнем соціально-економічного та культурного розвитку суспільства.

За масштабом охоплення соціальної діяльності прогнози поділяють на:

- а) глобальні, тобто такі, що мають значення для вивчення процесів у межах країни та світу, наприклад, транснаціональної організованої злочинності, міжнародного тероризму;
- б) національні, що охоплюють певну країну;
- в) регіональні, які впливають на вивчення злочинності в межах однієї або декількох областей країни;
- г) локальні, які стосуються мікроодиниць (місто, район)²³⁹.

Прогнозування у системі організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень можливе на таких рівнях:

- а) національному (в межах держави);
- б) територіальному (на окремих територіях);
- в) галузевому (відповідно до своїх завдань, функцій та повноважень);
- г) виробничому (в конкретних трудових колективах);
- д) індивідуальному (з огляду на якісні характеристики особи).

Механізм розробки прогнозів на різних рівнях управління в Україні перебуває на стадії становлення. У складанні прогнозів нині виникають такі перешкоди, як дефіцит стратегічних складових, поточна суспільно-політична кон'юнктура у часовому і просторовому відношеннях та слабке наповнення предметно-практичними елементами, рекомендаціями щодо вчасної та ефективної реалізації прогнозних висновків²⁴⁰.

Проблемою єдиного підходу щодо розробки органами місцевого самоврядування прогнозів у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування є те, що кожна, навіть базова, система самоврядування за своєю суттю

²³⁹ Крымский С.Б. Верификация социальных прогнозов (методологический аспект) / С.Б. Крымский, В.Е. Пилипенко, Ю.В. Салюк; отв. ред. Ю.Н. Пахомов. – К.: Наукова думка, 1992. – С. 31.

²⁴⁰ Стратегія розвитку України: теорія і практика. – К., 2002. – 745 с.

та походженням є автономною і не може впливати одна на одну по горизонталі, а в окремих випадках – і по вертикалі.

Для успішної реалізації цього завдання органами місцевого самоврядування на різних рівнях управління необхідно забезпечити дві основні вимоги:

- по-перше, відповідність до єдиних принципів формування прогнозів на різних рівнях (ланках) прогностичної діяльності;
- по-друге, дотримання прийнятої у світовій практиці послідовності (етапності) у розробці прогнозів.

Метою прогнозування організації профілактики адміністративних правопорушень є:

а) моделювання за наявних об'єктивних і суб'єктивних умов можливого ускладнення правовідносин, ймовірності вчинення правопорушень, що є підставою для вжиття профілактичних заходів, спрямованих на врегулювання розбіжностей між сторонами цих відносин;

б) запобігання виникненню причин та умов вчинення адміністративних правопорушень;

в) вироблення відповідних висновків та рекомендацій, які повинні сприяти поліпшенню стану законності та дотриманню належного громадського порядку;

г) своєчасне реагування на виявлені негативні причини та умови, що можуть спонукати особу до вчинення адміністративного правопорушення.

Основною метою прогнозування в сфері профілактики, на думку О.І. Остапенка, є визначення і застосування найбільш оптимальних та ефективних заходів, за допомогою яких можна досягти позитивних змін у боротьбі з адміністративними правопорушеннями²⁴¹.

Реалізація вказаної мети прогнозування можлива за умови застосування відповідного механізму.

Американський фахівець з прогнозування науково-технічного розвитку Дж. П. Мартіно пропонує п'ять етапів (циклів), які впливають на застосування механізму прогнозування:

²⁴¹ Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 147.

- 1) створення програми прогнозування;
- 2) розробку планів;
- 3) послідовність виконання робіт, необхідних для досягнення поставленої мети;
- 4) підведення підсумків прогнозування та фактичного стану справ;
- 5) оцінку прогнозування.

Для досягнення максимальної об'єктивності прогнозування органами місцевого самоврядування стану адміністративних правопорушень можемо запропонувати такі види прогнозів:

1) дослідницький (передбачає розвиток явищ і процесів у сфері профілактики правопорушень, з огляду на тенденції, що склалися в попередні періоди та відображають можливості прогресування;

2) нормативний (містить в основі встановлені бажані параметри об'єкта профілактики «в майбутньому» та визначає тенденцію «від необхідного» – теперішнього часу). Побажання та/або потреби розвитку найчастіше більші, ніж можливості, тому назва «нормативного прогнозу» зазвичай окреслює верхню межу прогресування;

3) організаційний (перебуває між першим і другим видами прогнозів і потребує виявлення факторів впливу, причин та умов, щоб забезпечити потенційне зближення виявлених тенденцій. Організаційний прогноз є по суті альтернативним, оскільки ґрунтується на визначенні цілей та обмежень щодо їх досягнення. Варіанти цілей чи обмежень цього прогнозу подаються у планових документах різного типу.

Профілактична діяльність органів місцевого самоврядування вимагає певної уваги до суб'єктів, які причетні до формування місцевих представницьких органів – політичних партій та блоків, основними завданнями яких, окрім інших, повинна бути і профілактика правопорушень без декларативних гасел, загальних заходів «подолання злочинності» і показу «останнього злочинця по телебаченню»²⁴².

²⁴² Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – С. 7.

Комуністи України, вкотре йдучи до парламенту та місцевих представницьких органів, так і не виконали своїх програмних обіцянок у боротьбі зі злочинністю, не запропонували реальних дій для суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Партія Регіонів у своїй програмі стверджує: «Наша мета – добробут, свобода і безпека громадян України». Цілі, які відстоює ця політична сила, взагалі жодним чином не обумовлюють конкретних питань профілактики злочинності та правопорушень на будь-якому рівні: чи то державному, чи – локальному.

Партія Регіонів, котра «свої зобов'язання оформила як тверду відповідальність перед народом», на жаль, навіть у сфері профілактики злочинності та правопорушень не спромоглася його програмно представити громадянам.

Хоча є обіцянки відновити структурні реформи, пов'язані зі здійсненням судової реформи та забезпеченням незалежності правосуддя²⁴³.

Програма Народного блоку Литвина також не має конкретної загальнодержавної або локальної систем заходів із профілактики злочинності і правопорушень²⁴⁴.

Програма блоку НСНУ містить лише декілька конкретних заходів, що можуть позитивно вплинути на загальний стан законності та правопорядку в державі, але їх виконання є також проблемним²⁴⁵.

Виборчий блок політичних партій БЮТ-«Батьківщина» обирає «шлях справедливості, шлях єднання та процвітання українського народу», коли міра покарання стане адекватною правопорушенню, а позбавлення волі передбачатиметься лише за тяжкі злочини проти людини і суспільства, а за решту будуть

²⁴³ Передвиборча програма Партії Регіонів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/meet/program/>

²⁴⁴ Передвиборча програма Блоку політичних партій «Блок Литвина». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://narodna.org.ua/news/2007/08/09/4349/>

²⁴⁵ Передвиборча програма Блоку «Народний Союз Наша Україна». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.maidan.org.ua/wiki/index.php>. – Заголовок з екрана.

карати штрафами, майновими стягненнями чи примусовими роботами²⁴⁶.

Однак спроби Кабінету Міністрів України запровадити в життя запрограмовані системні заходи були здійснені шляхом прийняття постанов № 90 від 22 лютого 2008 р. «Деякі питання проведення земельних аукціонів»²⁴⁷ (зупинено Указом Президента № 309/2008 від 7 квітня 2008 р.)²⁴⁸ та № 394 від 17 квітня 2008 р. «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»²⁴⁹ (дію зупинено згідно з Указом Президента № 406/2008 від 25 квітня 2008 р.)²⁵⁰ і закінчилися поданням Президента України до Конституційного Суду України для розгляду питання щодо конституційності цих актів²⁵¹.

На жаль, політичні сили, які є в Україні, так і не спромоглися виконати свої програмні обіцянки, особливо стосовно боротьби із правопорушеннями за допомогою свого представництва в органах місцевої влади.

²⁴⁶ Передвиборча програма «Блоку Юлії Тимошенко». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/news/press/246/>

²⁴⁷ Деякі питання проведення земельних аукціонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 90. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2008-%EF>.

²⁴⁸ Про зупинення дії Постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394: Указ Президента № 309/2008 від 07 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F2008>.

²⁴⁹ Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 394. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394-2008-%EF>.

²⁵⁰ Про зупинення дії Постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394: Указ Президента України № 406/2008 від 25.04.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F2008>.

²⁵¹ Про конституційність Постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394 «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»: Конституційне подання Президента України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0012100-08>.

2.4. Планування як функція реалізації органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень

Що стосується планування, яке здійснюють органи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, то може йтися, по-перше, про висування певних вимог до організації самого процесу планування конкретних завдань щодо реалізації профілактичних заходів суб'єктами профілактики у майбутньому, по-друге – про оцінювання ефективності місцевого управління у цій сфері взагалі. Забезпечення ефективних внутрішніх операцій є невід'ємною частиною діяльності органів місцевого самоврядування, а взаємодіючи в цьому процесі, суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень можуть бути і підпорядковані один одному, і не підпорядковані, що залежить від їх статусу в системі та реального впливу на рівень законності й правопорядку на відповідній території.

Для того, щоб спільні зусилля суб'єктів профілактики правопорушень були успішними, необхідно сформулювати цілі, яких вони прагнуть досягти в процесі профілактики, визначити шляхи їх досягнення і на основі цього поставити завдання перед підрозділами та конкретними виконавцями. Загалом це характеризує в широкому значенні сутність функції планування як процесу визначення мети та цілей діяльності і прийняття рішень щодо шляхів їх досягнення у сфері профілактики правопорушень на відповідній території.

Мета – це стан, якого суб'єкт профілактики прагне досягти в певний момент у майбутньому (ідеальне уявлення про майбутній стан законності та правопорядку на відповідній території).

За допомогою планування орган місцевого самоврядування «...приспосовує свої ресурси до змін внутрішніх та зовнішніх умов і веде боротьбу з невизначеністю майбутнього, яке постійно посилюється внаслідок ускладнення соціально-економічного життя суспільства»²⁵².

²⁵² Петков С.В. Планування в управлінні організацією як один з елементів ефективного менеджменту / С.В. Петков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 67.

Планування – це процес вибору цілей та рішень, необхідних для їхнього досягнення; це прийняття заздалегідь рішення про те, що, коли і хто буде робити; це процес підготовки на перспективу рішення про те, що, ким, яким чином, коли має бути зроблено²⁵³.

Планування є предметом дослідження багатьох наук, котрі розглядають його стосовно до різних видів діяльності. Теорія ж управління напрацьовує загальний підхід до планування як функції управління, обґрунтовує загальні вимоги до будь-яких планових рішень, визначає найбільш раціональні прийоми та способи планування. Взагалі категорія планування в теорії та практиці соціального управління розглядається в різноманітних аспектах, зокрема: як одна із загальних функцій управління, змістом якої є визначення завдань діяльності конкретних структур управління на основі загальної мети системи, складання відповідної системи взаємодії та порядку і термінів виконання комплексних або окремих заходів; як частина процесу управління, етап управлінського циклу, зміст якого полягає в виробленні та прийнятті конкретного управлінського рішення в формі плану тощо²⁵⁴.

О.І. Сушинський вважає планування лише одним із методів реалізації функції самоврядування у певній правовій чи неправовій формі²⁵⁵. На основі характеристики правової основи місцевого самоврядування повноваження місцевих рад щодо затвердження відповідних цільових програм у сфері профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території за характером можна вважати власними (самоврядними) та виключними²⁵⁶. Вони належать до групи повноважень «з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування», в той час як

²⁵³ Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – С. 99.

²⁵⁴ Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В.Д. Суценко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – С. 244.

²⁵⁵ Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: монографія / О.І. Сушинський. – Л.: ПТВФ «Афіша», 2003. – С. 138.

²⁵⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

виконавчим органам місцевих рад «притаманні такі функції: виконавча (організація виконання рішень відповідної ради) і розпорядча (організація управління на відповідній території в межах власних (самоврядних) повноважень, віднесених до їх компетенції, та повноважень органів виконавчої влади, делегованих законом цим органам)»²⁵⁷. Зрозуміло, що у таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, делеговані повноваження суттєво переважатимуть над обсягом власних (самоврядних), а в деяких галузях (наприклад, оборонної роботи) виконавчі органи місцевих рад наділені лише делегованими повноваженнями²⁵⁸.

Категорію планування у сфері профілактики правопорушень можемо розглядати з різних поглядів: як одну зі загальних функцій місцевого самоврядування, змістом якої є визначення завдань діяльності конкретних структур у сфері профілактики на основі загальної мети системи суб'єктів профілактики, складання відповідної системи взаємодії та порядку і термінів виконання комплексних або окремих заходів; як частину процесу управління профілактикою, етап циклу, зміст якого полягає у виробленні та прийнятті конкретного управлінського рішення у формі плану або програми профілактики адміністративних правопорушень тощо.

У науці адміністративного права існує думка, що планування передбачає розробку рішення про те, якими мають бути учасники управлінського процесу, стан справ, бажані результати, шляхи їх досягнення, і воно є однією з функцій, за допомогою якої керівництво спрямовує зусилля всіх членів колективу на досягнення його загальних цілей. Планування – це визначення напрямів і цілей розвитку тих чи інших процесів (економічних, соціальних, культурних тощо), а відтак – і в розробці програми, за якою будуть вирішуватись тактичні та стратегічні завдання системи²⁵⁹.

²⁵⁷ Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник / М.І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – С. 117.

²⁵⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

²⁵⁹ Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Харків: ХНУВС, 1998. – С. 19.

Планування як функція будь-якої діяльності повинно мати цільову спрямованість відповідно до життєво важливих потреб кожного керованого об'єкта, а також мати цілевстановлювальну (цілеорієнтовальну) інформацію²⁶⁰.

Планування ж як управлінська функція визначає насамперед завдання окремих підрозділів на основі загальних цілей системи органів виконавчої влади і забезпечує розробку взаємопов'язаних завдань; встановлює порядок і терміни виконання комплексу або окремих заходів. Отже, планування – це одночасно функція управління та засіб організації процесу цілеспрямованої діяльності²⁶¹.

Планування є загальною функцією управління, до якої входять обов'язкові елементи, як визначення цілей, завдань на наступний період діяльності, засобів, методів та способів їх досягнення. До підфункцій планування можемо віднести: цілевстановлення, прогнозування, моделювання, програмування.

У широкому значенні метою планування профілактики правопорушень є проектування органом місцевого самоврядування бажаного майбутнього та розробка ефективних шляхів його досягнення, зважаючи на нинішні умови й можливості. Тобто загальною метою планування є досягнення цілей та завдань, які постають перед усією системою суб'єктів профілактики.

Правильно сформульовані організаційні цілі мають відповідати таким вимогам:

- а) мають бути чітко окреслені;
- б) визначені у часі;
- в) реальні, досяжні й такі, що не перевищують реальних можливостей суб'єкта профілактики;
- г) не можуть бути суперечливі між собою, а лише узгоджені, послідовні та взаємопов'язані;
- д) цілі мають бути чітко сформульовані, доступні та задокументовані.

²⁶⁰ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 259.

²⁶¹ Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – С. 100.

Основним завданням планування як управлінського процесу і як одного з механізмів державного регулювання сфери профілактики адміністративних правопорушень є цілеспрямована діяльність держави, її органів щодо забезпечення динамічного розвитку суспільства або окремої його частини, визначення його основних параметрів та показників у майбутньому періоді й досягнення їх з оптимальними витратами та ефективним соціальним результатом. Досягнення мети профілактики має відбуватися за найменших витрат, тобто результатом буде «...штучне злиття результатів і засобів»²⁶². Планування у сфері профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування можна розглядати, як самостійний процес вибору цілей та рішень, необхідних для їх досягнення; прийняття попереднього рішення суб'єктом профілактики з питань, що, як, коли і хто буде робити в процесі профілактики.

До того ж оптимальним буде вважатися планування, що здійснюється на основі економіко-математичних методів та моделей, які дозволяють вибрати із сукупності можливих план, що характеризується максимальним значенням цільової функції²⁶³.

Метою планування профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування у вужчому значенні є створення системи планових документів чи рішень, які конкретно визначають зміст, напрями та певний порядок дій суб'єктів для забезпечення тривалого функціонування усієї системи профілактики правопорушень та досягнення максимальної управлінської ефективності в цій сфері, а ці документи (плани) можна вважати результатом процесу планування. Отже, план профілактики правопорушень – це і є один із видів рішення органу місцевого самоврядування, до змісту якого належить система взаємозв'язаних загальною метою чітко визначених завдань, способів, методів та заходів, які слід здійснити в чіткій послідовності та в установлені строки конкретними виконавцями.

Зміст планування полягає: у визначенні основних завдань системи (органу) або структурного підрозділу на запланований період; визначенні, зважаючи на доцільність застосування сил та

²⁶² Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Х.: Право, 1996. – С. 48.

²⁶³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і глов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 979.

засобів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання завдань, що стоять перед системою; встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців. Роль планування полягає в тому, що воно забезпечує цілеспрямованість діяльності системи (органу), структурного підрозділу, виконавця; ритмічність діяльності; підвищення ефективності діяльності виконавців²⁶⁴, а також сприяє ефективному застосуванню сил і засобів; взаємодії органів, служб, підрозділів та виконавців; створенню сприятливого психологічного клімату²⁶⁵.

Такі перелічені елементи, як визначення основних завдань системи (органу) або структурного підрозділу на запланований період на відповідній території; визначення, з огляду на використання ресурсів засобів, способів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання завдань, що стоять перед системою; встановлення строків виконання запланованих заходів та виконавців плану (програми), безпосередньо входять і у зміст планування у сфері профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування.

Американський економіст Р. Акофф вважає, що планування є не одноразовим актом, а процесом, який не має чітко вираженого початку та кінця, вимагає постійного коригування й оновлення²⁶⁶.

Отже, планування за своєю суттю є процесом підготовки відповідних рішень, а його етапами є:

- а) встановлення мети;
- б) визначення передумов;
- в) виявлення альтернатив;
- г) вибір найкращої альтернативи;
- д) впровадження і виконання плану.

²⁶⁴ Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В.Д. Суценко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – С. 246.

²⁶⁵ Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – С. 100.

²⁶⁶ Акофф Р. Планування майбутньої корпорації / Р. Акофф. – М.: Прогрес, 1985. – С. 257.

Можемо сказати, план профілактики правопорушень – це один із видів рішення органу місцевого самоврядування, до змісту якого входить система взаємозв'язаних загальною метою чітко визначених завдань, способів, методів та заходів, які слід здійснити в чіткій послідовності та в установлені строки конкретними виконавцями.

Загалом, якщо планування – це процес розробки плану, то останній – результат планування. Сутність планування в будь-якій соціальній системі можна охарактеризувати за допомогою чотирьох головних його аспектів: внесок планування у досягнення поставлених цілей і завдань, провідна роль планування, повсюдність планування, ефективність планів. Незважаючи на те, що на практиці функції переплітаються між собою в системі дій, планування є унікальним, тому що саме воно встановлює цілі, які необхідні для усіх групових зусиль.

Окрім того, плани досягнення цих цілей доводиться складати ще до того, як стає відомо про потрібні організаційні взаємозв'язки, особисті професійно-ділові та морально-психологічні якості, що знадобляться, який шлях треба вказати підлеглим і як їх вести тим шляхом, який вид контролю слід застосовувати. Зрозуміло, що решта управлінських функцій також має плануватися для того, щоб вони могли ефективно здійснюватися.

Схематично процес планування у сфері профілактики правопорушень можна уявити, як послідовність таких етапів:

1) встановлення цілей діяльності, які визначають очікуваний або бажаний стан законності та правопорядку;

2) розробки стратегії діяльності суб'єктів профілактики – безпосереднього опрацювання шляхів, якими досягатимуться очікувані результати;

3) надання стратегії конкретної форми, що здійснюється шляхом розробки планів та затвердження бюджетів.

Отже, плани (програми) профілактики адміністративних правопорушень – це не просто сукупність, набір документів, це взаємопов'язана система управлінських рішень, змістом якої є конкретно визначені завдання та заходи, котрі необхідно здійснити у визначеній послідовності та в установлені строки конкретними виконавцями. Інтеграція означатиме сам процес

упорядкування, узгодження та об'єднання структур і функцій у цілому організмі.

План органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території є одним із видів соціального місцевого планування боротьби із злочинністю, а формування проекту плану повинно ґрунтуватися на детальному аналізуванні стану злочинності, прогнозуванні розвитку стану правопорушень, причин та умов, які сприяють їх учиненню. У місцевому плані (програмі) профілактики адміністративних правопорушень, безумовно, мають братися до уваги особливості існування конкретної територіальної громади, причини та умови вчинення адміністративних правопорушень та супутніх явищ (дитячої безпритульності, бродяжництва, алкоголізму, наркоманії, проституції тощо). Місцевий план профілактики деліктів повинен також передбачати не тільки спеціальні профілактичні запобіжні заходи, але й містити конкретні заходи щодо соціальної профілактики адміністративних правопорушень.

У планах профілактики адміністративних правопорушень повинні бути відображені мета, цілі та завдання органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів профілактики у цій сфері, необхідні засоби, ресурси, послідовно викладені заплановані заходи із зазначенням строків їх реалізації, виконавців та порядок здійснення систематичного контролю за якістю та строками його виконання.

Моделювання процесу планування залежить від усвідомлення того, що динамічна сутність функціонування організації полягає у впровадженні тільки однієї моделі процесу планування²⁶⁷.

Це дозволяє визначити її цілі й відповідним чином проаналізувати та оцінити те зовнішнє середовище, в якому ця організація функціонує.

Аналіз зовнішнього середовища – це процес, за допомогою якого розробники стратегічного плану контролюють зовнішні щодо суб'єктів профілактики фактори, щоб визначити можливості його розвитку та запобігти можливим негативним діям, загрозам і економлять час для того, щоб:

²⁶⁷ Смолін І.В. Моделі стратегічного управління та умови їх застосування / І.В. Смолін // Статистика України. – 2003. – № 4. – С. 52–55.

- 1) спрогнозувати можливості;
- 2) скласти план на випадок невизначених обставин;
- 3) розробити систему попередження на випадок можливих загроз, напрацювання стратегій, які можуть перетворити попередні загрози в будь-які вигідні можливості²⁶⁸ [180, с. 42].

Наступними кроками планування є дослідження сильних та слабких сторін діяльності організації, аналіз стратегічних альтернатив розвитку, вибір стратегії, розробка планів її реалізації та оцінка стратегії відповідно до основного призначення (місії) організації²⁶⁹.

Необхідно визначити, чи має місцеве самоврядування достатні внутрішні ресурси, щоб скористатися зовнішніми можливостями для виявлення своїх слабких сторін, що можуть ускладнити проблеми, пов'язані із зовнішніми загрозами. З'ясування внутрішніх проблем здійснюється шляхом обстеження. Обстеження, своєю чергою, є оцінкою функціональних зон місцевого самоврядування з метою виявлення його стратегічно сильних та слабких сторін. Після проведення внутрішнього обстеження, виявлення сильних та слабких сторін і оцінювання факторів за ступенем важливості органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть виокремити зони, які потребують негайної уваги, ті, які можуть зачекати, і перспективні, зовнішніми можливостями яких можна скористатися²⁷⁰.

На підставі передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁷¹ функцій та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування можемо визначити такі види діяльності відповідних суб'єктів у межах процесу планування заходів профілактики адміністративних правопорушень:

- 1) оцінка можливостей та розподіл ресурсів місцевого самоврядування;

²⁶⁸ Шершньова З.Є. Стратегічне управління: навч.-метод. посібник / З.Є. Шершньова, С.В. Оборська, Ю.М. Ратушний. – К.: КНЕУ, 2001. – С. 42.

²⁶⁹ Пастухова В.В. Аналіз системи стратегічного управління підприємством: методологічний аспект / В.В. Пастухова // Фінанси України. – 2000. – № 10. – С. 70.

²⁷⁰ Герасимчук В.Г. Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання: навч. посібник / В.Г. Герасимчук. – К.: КНЕУ, 2000. – С. 7.

²⁷¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

2) адаптація до зовнішнього середовища (в межах окремої територіальної громади);

3) внутрішня координація елементів системи місцевого самоврядування;

4) організація розробки стратегії щодо профілактики адміністративних правопорушень.

Планування профілактики адміністративних правопорушень як однієї з функцій місцевого самоврядування окреслює завдання окремих його підрозділів на основі загальних цілей усієї системи та забезпечує вироблення єдиних цілей та завдань, визначає суб'єктів, порядок і терміни виконання комплексу або окремих заходів у названій сфері. Комплексність буде однією з найважливіших ознак ефективного планування, суть якої полягає у взаємозв'язку всіх планів, які складаються та реалізуються в системі органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення на відповідній території. Комплексність дає змогу розподілити суб'єктів профілактики правопорушень за критеріями щодо спеціалізації з виконання конкретних завдань, функцій та, зрештою, запланованих профілактичних заходів, визначити майбутні першочергові та поточні цілі профілактики адміністративних правопорушень.

У адміністративному праві існують спеціальні вимоги до планування: накреслення типових планів; поєднання поточного та перспективного планування; комплексний характер планування; напруженість; стабільність; гнучкість планів тощо²⁷².

Окрім названих, доцільно згадати конкретність (завдання і заходи щодо їх досягнення формулюються чітко і ясно, вказуються конкретні виконавці та строки виконання, не допускається дублювання в плані функціональних обов'язків галузевих служб, підрозділів або окремих працівників органів місцевого самоврядування); стабільність (пов'язану з актуальністю; якщо розробці плану передував глибокий аналіз оперативної обстановки, то під час його виконання не виникне потреба у внесенні суттєвих змін).

²⁷² Ортинський В.Л. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навчально-методич. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – С. 80.

А щодо плану як різновиду рішення органу місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень можемо застосувати такі основоположні вимоги, як: наукова обґрунтованість, законність, актуальність, реальність, узгодженість, своєчасність, інформативність, послідовність та ін.

Стосовно планування і планів ці вимоги набувають значення головних. Планування повинно мати системний і скоординований характер. Координація планової діяльності окремих функціональних підрозділів (виконавчого комітету, окремого департаменту, управління, відділу, комісії, сектора тощо) виявляється у тому, що діяльність жодного підрозділу чи посадовця органу місцевого самоврядування не можна планувати ефективно, не беручи до уваги планів інших підрозділів чи посадових осіб, самої системи конкретної ланки місцевого управління й інших систем чи окремих суб'єктів профілактики правопорушень. Всілякі зміни у планах одного з підрозділів чи посадових осіб, відповідно, повинні бути відображені у планах інших.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування планування характеризується формуванням глибоких і стійких зв'язків та передбачає, що в процесі співіснування кожна з підсистем планування у місцевому самоврядуванні повинна базуватися на загальній стратегії територіальної громади та її представника – місцевої ради.

Дотримання вказаних вимог повинно сприяти оптимальній побудові організаційних структур місцевого управління у сфері профілактики адміністративних правопорушень. Організаційна структура повинна базуватися на виявленні складу та змісту функцій місцевого самоврядування. Водночас не слід ототожнювати функцію самоврядування з функціями підрозділу системи місцевого самоврядування, оскільки, залежно від обсягу, функції самоврядування можуть виконувати кілька підрозділів або один підрозділ може здійснювати кілька функцій. Коло завдань для кожного структурного підрозділу повинно бути чітко орієнтоване на досягнення мети профілактичної діяльності.

Простота організаційної структури суб'єкта профілактики на місцевому рівні означає мінімальну кількість ланок і рівнів управління, їх максимальну наближеність до функцій та повноважень

органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень. Необгрунтоване збільшення їх кількості насамперед гальмує процес отримання-передавання інформації по горизонталі та вертикалі, що, своєю чергою, посилює небезпеку виникнення значних комунікаційних бар'єрів перед суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень.

Про усунення цих бар'єрів йдеться у дорученні Президента України від 19 липня 2005 р. № 1-1/708 щодо розроблення регіональних комплексних програм профілактики злочинності на 2005–2010 рр. з метою подальшого зміцнення законності та правопорядку в областях. Прикладом цього є розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації від 19 жовтня 2005 р. № 875 «Про затвердження обласної Комплексної програми профілактики злочинності на 2005–2010 роки», яким затверджено відповідну обласну Комплексну програму профілактики злочинності, а керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, які зазначені у Програмі, зобов'язано двічі на рік до 5 січня та 5 липня інформувати відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації про виконання цієї Програми та його результати²⁷³.

Процедуру підготовки плану в органах внутрішніх справ загалом, пропонують умовно поділити на п'ять етапів:

- 1) розробки завдання щодо підготовки плану;
- 2) підготовки пропозицій до проекту плану;
- 3) складання та узагальнення проекту плану;
- 4) узгодження проекту плану;
- 5) остаточне доопрацювання плану та його затвердження²⁷⁴.

Також можемо застосувати цю схему для розкриття суті організаційного забезпечення планування органами місцевого самоврядування профілактики правопорушень на відповідній території.

²⁷³ Про затвердження обласної Комплексної програми профілактики злочинності на 2005–2010 роки: розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації від 19 жовтня 2005 р. № 875. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/official/>.

²⁷⁴ Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В.Д. Сущенко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – С. 267–268.

Перший етап процесу планування розпочинається з аналізу відповідної інформації, на підставі якої відповідальна посадова особа готує завдання та проект розпорядження щодо розроблення плану. В них зазначаються основні напрями діяльності та завдання суб'єкта профілактики, які слід вирішити в майбутньому. Зміст проектів цих документів узгоджується з керівництвом, ним підписується та доводиться до відома всіх заступників та керівників структурних підрозділів. Другий етап полягає у підготовці пропозицій до проекту плану, узгодження та подання їх «керівному центру». На третьому етапі, найбільш трудомісткому, відповідальна посадова особа опрацьовує, оцінює та узагальнює подані пропозиції і складає проект плану профілактики. Узгодження розробленого проекту плану з керівниками усіх зацікавлених структурних підрозділів, служб, із заступниками керівника за напрямами роботи, громадськими організаціями щодо суті запланованих заходів та строків становить четвертий етап процедури планування. На п'ятому етапі відбувається остаточне доопрацювання проекту плану перед його затвердженням. Водночас здійснюється експертиза стосовно відповідності змісту, кількості планованих заходів до поставлених завдань, дотримання законності, уточнюється порядок та строки здійснення профілактичних заходів тощо. Лише після цього відбувається затвердження плану та приймається відповідне рішення органу місцевого самоврядування.

Планування повинно стосуватися і поточні, і перспективні питання діяльності органів місцевого самоврядування. Складання довгострокових перспективних планів роботи в чинних нормативних актах не передбачається. Однак це не означає, що перспективне планування і прогнозування у сфері профілактики правопорушень не повинно впливати на складання поточних, а також спеціальних та індивідуальних планів роботи суб'єктів профілактики. Ці суб'єкти повинні брати до уваги подальші зміни в економічному та соціальному житті суспільства та держави, оскільки саме вони зумовлюють позитивний або негативний вплив на стан правопорушень на відповідній території.

У систему планування у сфері профілактики правопорушень в органах місцевого самоврядування повинні входити плани трьох основних видів: загальні, спеціальні та індивідуальні. Загальні

плани, своєю чергою, поділяються на перспективні та поточні. На нашу думку, ця система дає можливість максимально вирішити широке коло завдань, які стоять перед суб'єктами профілактики правопорушень, та забезпечити ефективне функціонування органів самоврядування у цій сфері. Важливе значення у сфері профілактики мають перспективні плани органів місцевого самоврядування, складені на тривалий період, які є основою для поточних планів. До планів цієї групи належать: комплексні регіональні плани (програми) профілактики правопорушень; комплексні цільові плани; плани заходів щодо виконання загальнодержавної комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю.

Найбільш поширеною групою планів у органах місцевого самоврядування повинні стати поточні плани профілактики правопорушень, які розробляються в усіх ланках системи самоврядування: село–селище–місто–район–область, в усіх їхніх представницьких та виконавчих органах, структурних підрозділах, службах та ін. Спеціальні плани теж розробляються на всіх указаних рівнях системи і мають досить різноманітний характер. До них належать плани вирішення специфічних завдань, що потребують скоординованих дій різних служб та підрозділів, міжвідомчі плани діяльності усіх державних органів та громадських організацій, які беруть участь у боротьбі з правопорушеннями, комплексні плани, спрямовані на вирішення окремих складних проблем укріплення законності та правопорядку на відповідній території. Спеціальні плани, своєю чергою, поділяються на плани разового виконання (цільові) та багаторазового (типові, ситуаційні). До планів разового застосування (цільових) належать:

- 1) плани заходів щодо виконання нових нормативних актів;
- 2) заходів щодо вирішення окремих службових завдань;
- 3) комплексні плани профілактики правопорушень та ін.

До планів багаторазового виконання (типових, ситуаційних) належать плани:

- 1) заходів з вирішення постійних або періодично повторюваних завдань;
- 2) під час надзвичайних подій;
- 3) за надзвичайних обставин;
- 4) в особливих умовах.

До цього виду планів належать, зокрема, плани щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення громадсько-політичних, культурних, спортивних та інших масових заходів; комплексних операцій профілактики правопорушень, боротьби з найбільш поширеними правопорушеннями; щодо попередження та припинення групових правопорушень; щодо встановлення «можливих» правопорушників; щодо координації сумісних заходів суб'єктів профілактики правопорушень.

Опрацювавши отримані анкети з відповідями 360-ти працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, можемо зазначити, що 51% опитаних вважає, що особливу увагу органам та посадовим особам місцевого самоврядування під час планування та здійснення заходів з профілактики правопорушень треба звертати на усі правопорушення, за винятком віднесених КУ-пАП до відання інших органів (посадових осіб); 12% – на куріння в заборонених місцях, розпивання спиртних напоїв, завідомо неправдивий виклик служб, правил додержання тиші у населених пунктах, азартні ігри, ворожіння тощо; 8% – на боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями, по 7% – посягання на установленний порядок управління і у галузях охорони праці та здоров'я населення відповідно (див. Додаток Б.3).

В індустріально розвинутих країнах накопичений певний досвід у кримінологічному прогнозуванні і плануванні. Лідирують у цій галузі США і Японія. Американці досягли успіху в загальнонаціональному (державному) плануванні боротьби зі злочинністю, а японці – у локальному (на місцевому рівні). Так, у 1970 р. Конгрес США прийняв закон про контроль за організованою злочинністю. Він передбачає низку законодавчих і профілактичних заходів щодо попередження злочинів, які підлягають федеральній юрисдикції та їх перелік дуже широкий: вбивства, розбої, грабежі, хабарництво, організація азартних ігор, шахрайство. Щодо підприємств, які пов'язані з економічною злочинністю, теж застосовуються відповідні заходи впливу.

У 1989 р. уряд США прийняв цільову програму «Стратегія національного контролю за наркотиками». Вона передбачає комплекс заходів з профілактики наркоманії, які здійснюються всіма правоохоронними органами (від федеральних до муніципальних).

Програма базується на багаторічних наукових дослідженнях урядового Інституту з проблем наркоманії та широких статистичних даних. Приймаються і реалізуються численні профілактичні програми в окремих штатах та правоохоронних відомствах, передусім у ФБР. Існують міжштатні програми боротьби з викраденнями автомобілів, літаків, важкої будівельної техніки, крадіжками дорогоцінних металів, посяганнями на життя і здоров'я державних службовців, які виконують обов'язки з підтримання правопорядку.

Система профілактики злочинів у Японії орієнтується на локальні програми. Міністерство юстиції навіть розробило модель програми запобігання злочинам для району. Районні програми бувають двох видів: наукові, мета яких полягає у кримінологічному діагностуванні стану злочинності в районі, і прикладні, що містять конкретні заходи попередження. Існують також муніципальні програми, в реалізації яких бере участь населення районів. Функції ранньої (дозлочинної) і післяпенітенціарної (після відбуття покарання) антирецидивної профілактики в Японії здійснюють спеціальні органи реабілітаційної допомоги. В них працюють добровільні й штатні співробітники²⁷⁵.

Органи внутрішніх справ колишнього СРСР в 70-х рр. працювали за типовими планами роботи, а для уніфікації цього виду планування у 1980 р. Міністерство внутрішніх справ УРСР почало розробляти збірник типових планів, в якому містилося близько півсотні типових планів.

У структурі процесу планування кримінологічного запобігання злочинності виокремлюють такі етапи:

1) організаційно-підготовчий, який передбачає визначення персонального складу розробників плану, відповідальних за окремі напрями планування, розділи і підрозділи, складання плану графіка роботи;

2) інформаційно-аналітичний, на якому відбувається вивчення цілей та установок, що містяться у рішеннях органів влади; реалізація загальнодержавної політики в галузі боротьби

²⁷⁵ Кримінологія: підруч. для студ. вищих навч. закл. / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 174–175.

зі злочинністю та директивних вказівок МВС України; дослідження ступеня впливу економічних, соціальних, демографічних, політичних, правових та інших факторів на рівень, динаміку і структуру правопорушень; складання програми з вивчення стану злочинності та інших правопорушень, фонових явищ, їхніх причин та умов, узагальнення передового досвіду профілактичної діяльності, вивчення теоретичних та емпіричних досліджень у галузі злочинності, збирання відповідної інформації, її статистичне оброблення, формулювання висновків;

3) прогностичний, на якому формуються уявлення про ймовірні правопорушення і ті умови, в яких здійснюватиметься запобігання їм. Прогностичний етап дає змогу обрати цілі планування, найбільш перспективні та реалістичні напрями у розвитку системи профілактики злочинності та її окремих частин; встановити найактуальніші проблеми, послідовність вирішення завдань; створити модель майбутньої системи діяльності із запобігання правопорушенням, окреслюючи коло тих умов, які потрібні для реалізації моделі;

4) розроблення плану, а саме: визначення оптимальних напрямів боротьби зі злочинністю та профілактичної діяльності, структури плану, переліку завдань і конкретних профілактичних заходів, відповідальних виконавців; оцінювання сил, засобів та можливостей органу внутрішніх справ у досягненні поставлених цілей, визначення строків виконання; обговорення та узгодження із заінтересованими службами органів внутрішніх справ, іншими державними органами та громадськими організаціями проекту плану боротьби зі злочинністю, його доопрацювання та затвердження;

5) виконання плану – доведення планових цілей діяльності на певний термін (квартал, півріччя, рік і більше) та завдань до виконавців; визначення органів, відповідальних за виконання та контроль за правильністю виконання на кожному рівні управління, коригування планових рішень²⁷⁶.

²⁷⁶ Волков А.Н. Основы краткосрочного криминологического прогнозирования и текущего планирования деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / А.Н. Волков. – М.: НИ и РИО; Акад. МВД СССР, 1983. – С. 15.

В Україні сьогодні цю проблему намагаються вирішити, але вона поки що не входить до пріоритетних завдань. Тому, зважаючи на нинішній стан системи суб'єктів профілактики правопорушень, оптимальне типове планування дало б змогу полегшити вирішення багатьох важливих питань боротьби зі злочинністю та правопорушеннями не лише на відповідних територіях, а й у межах усієї держави.

Типові плани (програми) профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування мали б містити загальні мету і завдання, котрі необхідно вирішити, послідовність і способи їх вирішення, напрями зосередження основних зусиль, групування сил та засобів, які застосовуються в операції, можливі зміни, а також систему управління всіма силами та засобами.

Основні розділи типового плану повинні передбачати:

- а) систему суб'єктів профілактики;
- б) прогнозування ресурсів, засобів, способів і методів для виконання завдань в процесі профілактики правопорушень;
- в) порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики;
- г) організацію керівництва та координації підрозділами профілактики, забезпечення їх взаємодії, безперервної інформації та стійкого зв'язку;
- д) дії персонального складу органів місцевого самоврядування;
- є) склад та функції «керівного центру» профілактики.

Подальшим видом планів є індивідуальні плани. Цей вид планування є також дуже важливим для системи, однак відсутність належного регламентування знижує його ефективність. Поточні та більшість спеціальних планів розробляються на організаційно-тактичному рівні, на якому вирішуються завдання реалізації загальної стратегії органів внутрішніх справ, визначеної перспективними планами.

Розробка деяких спеціальних планів щодо вирішення завдань з профілактики правопорушень, відповідних заходів та дій, а також індивідуальних (особистих) планів роботи відбувається на організаційно-оперативному рівні планування, що слугує цілям конкретизації загальних завдань і функцій органів місцевого

самоврядування у сфері профілактики правопорушень на відповідній території.

Зміст, структура і форма планів є досить різноманітною через різноманітні обставини: цілі, які переслідує план, специфіку завдань, що підлягають вирішенню, різні умови функціонування, різний рівень підготовки суб'єктів планування і т. ін.

Планування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що здійснюється органами місцевого самоврядування, пропонуємо умовно поділити, залежно від часового періоду, на:

1) довгострокове, яке може охопити тривалий період – понад строк повноважень відповідної ради – 5 років і більше;

2) середньострокове – конкретизує орієнтири, визначені довгостроковим планом. Буває передбачено на короткий період – від 1 до 5 років;

3) короткострокове – це розробка планів на рік (оперативні річні плани). Вони визначають конкретні способи та методи застосування ресурсів місцевого самоврядування, необхідні для досягнення цілей, передбачених у більш тривалих планах. Зміст короткострокових планів деталізується за кварталами та місяцями.

У структурі практично будь-якого плану (програми) органу місцевого самоврядування стосовно профілактики адміністративних правопорушень можна визначити три головні частини: загальну, спеціальну та додатки.

Самі ж плани дій на місцях у сфері профілактики адміністративних правопорушень коротко можна охарактеризувати як «захисні» або як «наступальні». Останні зазвичай можуть бути характерні територіальним громадам, незалежно, чи це село, селище, чи місто, зі значним соціально-економічним потенціалом. А дрібні та середні громади можуть розробляти і приймати плани захисного характеру. План профілактики адмінправопорушень органу самоорганізації населення складається як план-перелік першочергових дій.

Варіантом захисного плану може бути ліквідаційний, тобто такий, що містить у собі певні рекомендації та методики, які допоможуть органу самоорганізації позбутися непотрібних елементів, умов чи причин, що призводять до вчинення адміністративних правопорушень та гальмують поліпшення загального стану

законності та правопорядку в межах кварталу, вулиці, будинку чи іншої форми самоорганізації населення. Крім того, в системі місцевого самоврядування можна скласти також допоміжні плани.

Зважаючи на вищенаведене, планування профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території можна здійснювати, застосовуючи такі три головні його системи:

1) прогнозування рівня результативності діяльності територіальної громади та утворених на її території органів місцевого самоврядування;

2) поточне планування рівня результативності діяльності суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території;

3) оперативне прогнозування рівня результативності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та його застосування.

2.5. Організаційні функції забезпечення профілактики адміністративних правопорушень в діяльності органів місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування²⁷⁷, яку було ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 р.²⁷⁸, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються Конституцією або законом²⁷⁹. Однак, у міру виникнення якісно нових суспільних відносин, зміни та припинення існуючих, як правило, з'являється необхідність у їх юридичній регламентації, у тому числі шляхом зміни правового статусу – уточнення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування.

²⁷⁷ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33.

²⁷⁸ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

²⁷⁹ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 34.

Статус, на думку Н. Богданової, – це теоретична конструкція, яка з'єднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення про реальну практику реалізації правових настанов²⁸⁰.

Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними і винятковими. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом²⁸¹.

Пункт 5 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування навіть передбачає можливість передачі місцевим органам самоврядування повноважень центральних або регіональних структур²⁸².

Стаття 140 Конституції України надає права територіальній громаді самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в її межах та відповідно до інших законів України шляхом прийняття рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Це означає, що «...з одного боку, вся діяльність місцевого самоврядування здійснюється на основі та відповідно до законів, які діють у нашій державі, а з іншого – всі державні органи, їх посадові особи, підприємства, установи, організації, громадяни та їх об'єднання зобов'язані додержувати прав місцевого самоврядування²⁸³. Для цього держава наділяє органи останнього відповідними повноваженнями, в тому числі повноваженнями органів державної виконавчої влади, передає в муніципальну власність матеріальні, фінансові та інші ресурси тощо»²⁸⁴.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо визначає повноваження місцевих рад, їх виконавчих органів, посадових осіб, розмежовуючи їх на «власні» та «делеговані». Стаття 1 цього Закону не тільки констатує наявність в органів

²⁸⁰ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. – 1998. – № 3. – С. 4–5.

²⁸¹ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 34.

²⁸² Всесвітня Декларація Місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – № 1–2. – С. 67–68.

²⁸³ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

²⁸⁴ Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В.І. Борденюк // Права України. – 2001. – № 12. – С. 26.

місцевого самоврядування делегованих повноважень, але й дає їх визначення як повноважень органів місцевої виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які передаються місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад²⁸⁵. Водночас у законодавстві України немає визначення поняття «власних» повноважень органів місцевого самоврядування. «Власні» повноваження територіальної громади є теоретичною основою конструкції громади як публічно-правної особи, відмінної від держави. Отже, власні повноваження – це коло таких визнаних державою прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, котрі забезпечують самостійне вирішення населенням окреслених законом питань місцевого значення.

Досить часто повноваження органів місцевого самоврядування передбачені та закріплені в численних галузевих законах, які конкретніше «визначають повноваження органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах управлінської діяльності»²⁸⁶.

Загалом завдання, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в Україні у сфері організації заходів щодо профілактики адміністративних правопорушень закріплені Конституцією України (ст. 143)²⁸⁷, а їх деталізація міститься в законах України: «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁸⁸, «Про столицю України – місто-герой Київ»²⁸⁹, «Про органи самоорганізації населення»²⁹⁰, Положенні про загальні збори громадян за місцем

²⁸⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

²⁸⁶ 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. – С. 238–239.

²⁸⁷ Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

²⁸⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

²⁸⁹ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11.

²⁹⁰ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48.

проживання в Україні²⁹¹, а також у відповідних галузевих законах України: «Про основи містобудування»²⁹², «Про транспорт»²⁹³, «Про телекомунікації»²⁹⁴, «Про охорону праці»²⁹⁵, «Про фізичну культуру і спорт»²⁹⁶, «Про освіту»²⁹⁷, «Про пожежну безпеку»²⁹⁸, «Про правовий режим надзвичайного стану»²⁹⁹, «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»³⁰⁰, «Про природно-заповідний фонд України»³⁰¹, у Кодексі України про адміністративні правопорушення³⁰², Земельному³⁰³, Лісовому³⁰⁴, Водному³⁰⁵ кодексах та в інших правових актах.

²⁹¹ Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – № 10: Місьцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 186–190.

²⁹² Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

²⁹³ Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51.

²⁹⁴ Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12.

²⁹⁵ Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49.

²⁹⁶ Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14.

²⁹⁷ Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34.

²⁹⁸ Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5.

²⁹⁹ Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23.

³⁰⁰ Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27.

³⁰¹ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34.

³⁰² Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51. – Ст. 1122.

³⁰³ Земельний кодекс України: Закон від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4.

³⁰⁴ Лісовий кодекс України: Закон від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17.

³⁰⁵ Водний кодекс України: Закон від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24.

На основі аналізу наведеної системи нормативно-правових актів можна визначити низку функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень. До них слід віднести:

1) виконавчу (правозастосовну), тобто функцію виконання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів;

2) «правозахисну», тобто дотримання (реалізацію) та захист прав і свобод людини й громадянина;

3) соціально-економічну, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного та адміністративно-політичного управління на території відповідних територіальних громад та ін.;

4) функцію забезпечення законності та дотримання конституційного порядку в межах відповідної території;

5) регулювальну, в рамках якої здійснюються функції місцевого управління у сфері профілактики правопорушень, зокрема: керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування та ін.;

б) нормотворчу, відповідно до якої органи місцевого самоврядування провадять в установлених законом межах діяльність стосовно прийняття актів нормативного характеру;

7) охоронну (юрисдикційну), суть якої полягає в застосуванні щодо фізичних і юридичних осіб заходів державного (адміністративного) примусу в разі порушення ними норм законодавства.

Законодавство країн сучасного світу зазвичай поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на обов'язкові, що виконуються в обов'язковому порядку (водопостачання, транспорт, суспільна безпека, охорона здоров'я і т. ін.), факультативні або добровільні, які реалізуються органами місцевого самоврядування на власний розсуд (утримання громадських парків, бібліотек і т. ін.), і делеговані – передані й доручені, як правило, центральними органами виконавчої влади для виконання державних завдань³⁰⁶.

³⁰⁶ Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: монография / В.А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – С. 286.

В Україні місцеві ради здійснюють свої повноваження, що поділяються на повноваження загальної і виняткової компетенції (ст.ст. 25 і 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Водночас ці повноваження органів місцевого самоврядування неоднорідні. Це впливає на їх правосуб'єктність та різний за змістом обсяг функцій, які вони здійснюють.

У територіальних громад вона одна, у представницьких органів базового рівня і їх виконавчих комітетів – інша, а в рад регіонального рівня – ще інша.

Вважаємо, що провідними у системі місцевого самоврядування є представницькі органи – ради, які обираються на основі рівного, прямого і загального виборчого права таємним голосуванням і виражають волю своїх виборців – членів територіальної громади.

Ці ради затверджують місцеві програми профілактики правопорушень, соціально-економічного розвитку, визначають основні напрями реалізації заходів з профілактики правопорушень, здійснюють стратегічну функцію у цій сфері.

Отже, адміністративно-правова форма функції профілактики адміністративних правопорушень уособлена саме в компетенції органів місцевого самоврядування.

Саме тому організаційні функції органів місцевого самоврядування у названій сфері слід визначати сукупно з їх компетенцією³⁰⁷.

Питання щодо співвідношення функцій і компетенції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно розглядати з двох позицій:

а) функції як складові компетенції визначають, що саме робить орган, стаючи внаслідок цього правовим явищем;

б) елементами компетенції органу самоврядування є не загальні функції, а ті, що покладені на цей орган. Це також свідчить, що функції не є однопорядковими з повноваженнями елементів

³⁰⁷ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 259–260.

компетенції органу, а виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх.

Отже, за своєю сутністю компетенція органів місцевого самоврядування – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, т. зв. компетенційних (статусних), нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто публічно-владних повноважень.

Саме останні вказують на те, які права та обов'язки має місцевий орган влади для вирішення окреслених компетенцією цілей і завдань у сфері профілактики правопорушень. У нормативно-правових актах, що закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, поряд з термінами «право» і «обов'язок» застосовуються терміни «завдання», «функції», «зобов'язання», «відповідальність»³⁰⁸.

Нормативно-правове відображення покладених на органи місцевого самоврядування функцій у сфері організації профілактики спеціальними (галузевими) нормативно-правовими актами шляхом закріплення завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень та інших ресурсів, є їх компетенцією.

Нормативне тлумачення поняття «функції» подано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»³⁰⁹, де воно застосовується разом із поняттям «повноваження».

Так, «...виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами (ст. 1); первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (ч. 1 ст. 6); сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територі-

³⁰⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

³⁰⁹ Там само.

альні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами (ч. 1 ст. 10)»³¹⁰.

Отже, функції не є тотожним поняттям стосовно повноважень як елементів компетенції органу місцевого самоврядування, хоча й виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх.

Підкреслимо, що під час здійснення заходів профілактики адміністративних правопорушень органи місцевого самоврядування поряд з органами виконавчої влади беруть участь і у запровадженні на місцевому рівні єдиної системи функцій держави.

Функції місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень та їхні повноваження можна умовно розмежувати на самоврядні (власні), а також на повноваження суб'єктів системи місцевого самоврядування з функціями і повноваженнями органів державної влади (делеговані).

Основні ж напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна визначити на основі аналізу сутності, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також правових норм, у яких закріплено повноваження за певними сферами муніципальної діяльності.

Водночас однією із загально визнаних основних функцій місцевого самоврядування відповідно до сучасної теорії місцевого самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ³¹¹.

Функції місцевого самоврядування в цілому – це основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з вирішення завдань місцевого самоврядування.

Отже, функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень визначаються відповідно до таких завдань: зміцнення засад конституційного ладу; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення

³¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

³¹¹ Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / В.М. Кампо. – К.: ІНЮре, 1997. – С. 22.

умов для забезпечення життєво важливих потреб та охорони законних інтересів населення, розвиток місцевої демократії.

Важливе місце в діяльності органів місцевого самоврядування посідає функція забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а організація та виконання заходів профілактики на відповідній території є однією з форм її реалізації.

Для повнішого розкриття теми в контексті дослідження слід з'ясувати суть поняття «функція», розкрити її види в здійсненні профілактики адміністративних правопорушень на місцях.

У теорії і практиці діяльності органів самоврядування ще немає єдиного визначення цієї важливої управлінської категорії. Відсутні узгоджені єдині об'єктивні критерії класифікації функцій, а їх розмежування у сфері державного управління має умовний характер, оскільки в дійсності, на практиці вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт управління³¹².

Термін «функція» (походить від лат. *functio* – виконання, звершення) – обов'язок, коло діяльності, призначення³¹³. Цей термін застосовують також для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети.

Функція – це і обов'язок, і коло діяльності, і призначення. Функція управління як поняття є певним напрямом спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Функції управління – це порівняно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організаційний вплив суб'єкта управління на об'єкт³¹⁴.

У теорії держави і права традиційно визначають функції держави як «...напрями діяльності держави, які виражають її сут-

³¹² Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 120.

³¹³ Современный словарь иностранных слов. – 5-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 2002. – С. 663.

³¹⁴ Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 115.

ність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства»³¹⁵; «...діяльність держави щодо тих завдань, які стоять перед нею на різних етапах розвитку»³¹⁶; «...основні напрями діяльності держави, які мають забезпечити здійснення завдань, що стоять перед нею»³¹⁷.

В управлінні функції визначають як основні базові види діяльності суб'єкта, які є основою для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів.

Найбільш доцільно, на нашу думку, вважати функціями органу самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових засобів органу, які забезпечують об'єкт політичною, плановою, економічною, методологічною орієнтацією; матеріальними, технічними, трудовими ресурсами, які необхідні для вирішення поставлених перед об'єктом завдань, в сукупності своїй організують досягнення мети, яка стоїть перед системою суб'єктів профілактики правопорушень.

Багатозначність терміна «функція», який інколи може вживатися для характеристики належного в діяльності будь-якого соціального явища (його ролі, призначення, цілей, завдань, властивостей), а в інших – для визначення суцього, тобто самої реальної діяльності (її напрямів, видів, форм, методів здійснення тощо), значною мірою перешкоджає дослідити організаційно-правову сутність функцій у діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Це зумовлено, на думку В. Борденюка, зокрема тим, що в суспільній практиці немає якихось особливих видів діяльності, властивих лише органам місцевого самоврядування, які «... здійснюють

³¹⁵ Кельман М.С. Теорія держави і права (схеми, таблиці, поняття): навч. посібник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.В. Сушицька. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 22.

³¹⁶ Оксамытний В.В. Теория государства и права / В.В. Оксамытний. – М., 2004. – С. 109.

³¹⁷ Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія та ін. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – С. 846.

управління в одних і тих самих сферах суспільного життя, що й органи державної влади»³¹⁸.

Функції характеризуються як:

- 1) основні напрями і види виконавчо-розпорядчої діяльності;
- 2) делегована та підконтрольно-реординаційна діяльність;
- 3) сфера реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення;
- 4) відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду.

Вони є основними напрямками і видами виконавчо-розпорядчої діяльності; делегованої та підконтрольно-координаційної діяльності; сфери реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення; відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду.

Поняття «функції» є багатозначним. Можемо розрізнити функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців тощо. Це зумовлює необхідність певної систематизації (класифікації) управлінських функцій в системі профілактики адміністративних правопорушень.

Класифікувати – означає розподілити предмети або відносини на основі загальної ознаки. Класифікація повинна бути вичерпною, без дублювання предметів, що підлягають класифікації³¹⁹.

Автори підручника «Адміністративне право України» (під редакцією В.Б. Авер'янова) розширюють зміст цієї класифікації функцій, поділяючи їх на:

- а) загальні (або основні);
- б) спеціальні (або спеціалізовані), які відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта;

³¹⁸ Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В.І. Борденюк // Право України. – 2003. – №11. – С. 17.

³¹⁹ Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – С. 202.

в) допоміжні (або обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій³²⁰ [56, с. 259].

Основні функції місцевого самоврядування зафіксовано у схемі 2.

А.Е. Жалінський та М.В. Костицький визначали профілактику злочинності як управлінський процес, а певні зв'язки суб'єктів управлінської системи – як правову форму, що забезпечує необхідне просування профілактичного процесу, стадії якого об'єднані єдиною технологічною основою, правовий засіб, що зобов'язує проводити певні види профілактичної роботи³²¹.

Перелік функцій і змісту профілактичної діяльності відображають специфіку об'єкта профілактики і цілей конкретної системи. Стадії ж профілактичного впливу – аналіз інформації, планування роботи апарату, прийняття рішень, контроль за їх виконанням – властиві кожному органу, кожній функції і є обов'язковими у здійсненні профілактичних заходів.

Функції тісно пов'язані з усіма важливими елементами організації системи і процесу профілактики правопорушень. Встановити цю залежність, дослідити її особливості та зробити корисні для удосконалення процесу управління висновки допомагає також і системний аналіз функцій органу та посадової особи місцевого самоврядування.

В основі характеристики організаційних функцій в діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення профілактики адміністративних правопорушень повинні лежати такі аспекти:

- 1) динамічний – напрям діяльності, через який реалізовується соціальне призначення місцевого самоврядування;
- 2) статичний – соціальне призначення системи місцевого самоврядування, що полягає в позитивному впливі на суспільні процеси на відповідній території.

³²⁰ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 259.

³²¹ 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. – С. 113.

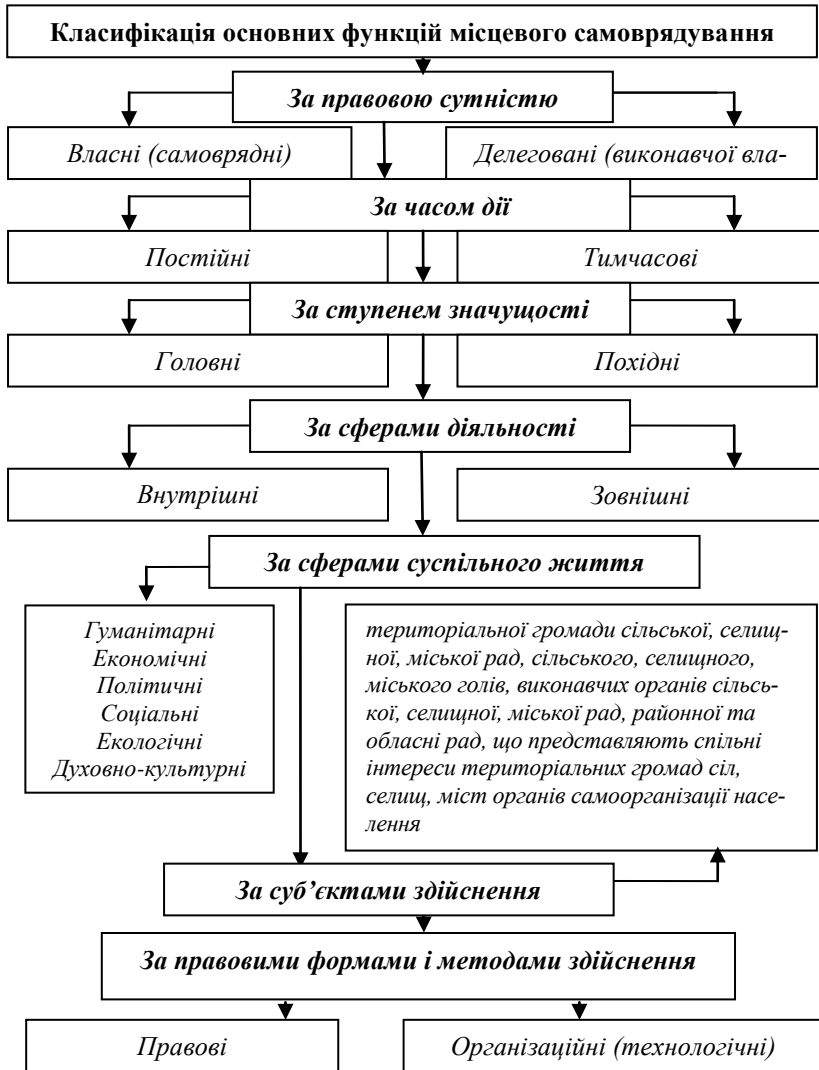


Схема 2. Класифікація основних функцій
місцевого самоврядування

Функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень – це порівняно самостійні та однорідні елементи їхньої діяльності, що характеризуються цільовою спрямованістю.

Спрямованість функцій за цілями є істотною ознакою щодо визначення автономності тієї чи іншої функції, а для виокремлення функцій вирішальне значення має лише конкретна група цілей та завдань, які стоять перед цими органами в означеній сфері.

Завдання та цілі органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можна, хоча й до-сить умовно, згрупувати за певними видами:

1) вирішення яких спрямовані на реалізацію загальнозначу-щих або публічних потреб відповідної соціально-політичної систе-ми. Вони «породжують» ті функції, що становлять основний зміст процесу здійснення місцевого самоврядування;

2) вирішення яких зумовлює утворення та розвиток стабіль-ної системи місцевої публічної влади. Саме вирішення цих «за-гальних» завдань і передбачає утворення раціональних організа-ційних структур та можливостей їх удосконалення, оцінювання праці посадовців та їх мотивації, контроль і нагляд за діяльністю системи тощо. Для них характерними є універсальні види (напря-ми) діяльності суб'єктів профілактики правопорушень;

3) вирішення яких спрямоване на виконання внутрішньої те-хнології здійснення функцій і повноважень. Ці «допоміжні» за-вдання відображають спрямування зусиль та процесуальних форм діяльності адміністративного апарату на забезпечення життєво важливих потреб суб'єктів та об'єктів профілактики.

Важливого значення набувають такі поняття, як мета органі-заційних функцій (бажаний та отриманий результат); зміст (конк-ретна діяльність органів місцевого самоврядування разом з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень щодо реалізації окреслених функцій); форми здійснення (види діяльності в межах повноважень, наданих законом); методи здійснення функ-цій (засоби реалізації).

Відповідно до своєї компетенції орган місцевого самовряду-вання, хоча й виконує властиві йому функції, однак, незважаючи на принципове наділення його певною функцією, як правило, додає до

неї в інтересах своєї політичної влади або з інших мотивів й інші, що певною мірою поєднує їх усі в конкретній сфері (наприклад, під час планування та здійснення заходів профілактики адміністративних правопорушень).

Проте змішувати чи ототожнювати функції органів місцевого самоврядування із їх завданнями, які зумовлені метою самоврядування (вирішення питань місцевого значення) не слід, оскільки завдання власне визначають функції та впливають на структуру цих органів.

Функції та повноваження місцевого самоврядування можуть реалізовуватися й безпосередньо населенням територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

Однак саме на органи та посадових осіб місцевого самоврядування покладено завдання щодо реалізації публічних владних повноважень.

Крім того, кожен структурний елемент органу місцевого самоврядування, як порівняно відокремлена частина системи, виконує в межах наданих повноважень лише певну частину роботи з реалізації наявної системи функцій місцевого самоврядування.

О.В. Батанов трактує функції територіальних громад як основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів України³²².

О.Ф. Фрицький функції місцевих рад визначає як основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, що втілюються в конкретні напрями і види діяльності рад для здійснення завдань, визначених Кон-

³²² Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О.В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 24.

ституцією України, законом про місцеве самоврядування, іншими законами і нормативними актами³²³.

У державному будівництві та місцевому самоврядуванні розрізняють дві основні функції органів виконавчої влади:

- а) виконавчу;
- б) розпорядчу.

Виконавча функція характеризується тим, що ці органи безпосередньо виконують нормативні приписи та інші акти законодавчої влади. Розпорядчій властиво те, що для виконання актів законодавчої влади виконавчі органи від свого імені видають управлінські акти і приймають відповідні розпорядження³²⁴.

Зважаючи на те, що процес управління профілактикою адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування повинен мати постійний та наростаючий характер, то організаційні функції у цій сфері повинні містити «...з'ясування і конкретизацію управлінського рішення, підбір, розстановку, навчання й інструктаж виконавців, забезпечення їхньої діяльності та взаємодії, контроль і облік, корегування управлінського рішення в процесі виконання і прийняття нових рішень з метою виконання запланованих чи прийнятих попередніх»³²⁵.

Отже, зміст, напрям діяльності, виражені у функціях органу місцевого самоврядування, свідчать, що саме ця частина процесу є визначальною для решти його стадій. Формулювання мети, її конкретизація для системи в цілому і кожного її елемента – найперша умова ефективності остаточного результату. Помилка у визначенні функцій коштує дорого. Функції – це та категорія, на основі якої можна виробити критерій зіставлення мети і результатів, отриманих під час її реалізації.

³²³ 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. – С. 172.

³²⁴ Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник; за ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 33.

³²⁵ Грохольський В.Л. Організаційна функція в управлінні спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 4. – 2003. – С. 138.

Системний аналіз змісту профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування має ряд етапів:

- 1) розгляд складових елементів функції;
- 2) оцінку змісту і структури функції як первісного цілого і якісного самостійного в процесі;
- 3) інтеграцію окремих функцій в групи;
- 4) рух, розвиток окремих функцій чи їх груп у всій системі управління профілактикою правопорушень.

Методика системно-функціонального аналізу відображає ці етапи аналізу і синтезу. Ця методика дозволяє зробити практичні висновки, пов'язані зі вдосконаленням процесу управління, на основі найбільш ефективного використання правових і організаційних засобів.

А вивчення структури організаційних функцій профілактичної діяльності місцевого самоврядування дає можливість глибше зрозуміти змістову та фізичну побудову системи профілактики та визначити етапи реалізації кожної функції чи підфункції як цільової дії.

Структурно-логічне дослідження функцій управління свідчить, що вони мають меншою мірою чотири параметри:

- 1) предмет впливу;
- 2) організаційно-правову характеристику дії;
- 3) напрям дії;
- 4) ступінь самостійності для цієї ланки управління – рівень підпорядкованості органу в системі самоврядування;
- 5) показник розчленованості функції за системою управління.

Для виконання передбачених плануванням заходів та досягнення бажаного стану об'єкта профілактики органам місцевого самоврядування слід виконати такі організаційні функції:

- 1) загальну організаційно-профілактичну;
- 2) функцію матеріально-технічного та фінансового забезпечення, обліку і контролю;
- 3) політико-правового забезпечення;
- 4) ідейно-духовного впливу та забезпечення;
- 5) забезпечення соціального захисту;
- 6) функцію мети та мотивації.

Загальна організаційно-профілактична функція передбачає розподіл прав та обов'язків між виконавцями, делегування завдань і повноважень, забезпечення організованості, дисципліни, відповідальності за доручену справу, можливість створення нових структурних підрозділів з метою досягнення загальної мети профілактики правопорушень на відповідній території.

За допомогою здійснення функції матеріально-технічного та фінансового забезпечення, обліку і контролю суб'єкт профілактики визначає реальні потреби системи та її підсистем у матеріальних ресурсах, виявляє всі наявні ресурси для задоволення потреб системи профілактики, розподіляє одержані й наявні матеріально-технічні засоби відповідно до їх належності та потреб підсистем, наглядає за раціональністю і економністю щодо використання матеріально-технічних ресурсів. У процесі здійснення цієї функції суб'єкт профілактики повинен також організовувати статистичне спостереження, збір, опрацювання й аналіз даних про виконання планів постачання матеріальних ресурсів і виробничих завдань, використання вторинних ресурсів і виявлення втрат матеріалів, утворення запасів матеріальних засобів, зниження норм витрат тощо. Ця функція тісно пов'язана з політико-правовою, за допомогою якої суб'єкт профілактики орієнтується у політико-правовому просторі конкретного суспільства й одночасно забезпечує ефективне керування людьми в рамках організації профілактики. Основними документами, які забезпечують реалізацію політико-правової функції, є акти правового регулювання сфери, в якій діють суб'єкт та об'єкт профілактики, положення про систему в цілому і її окремі ланки: інструкції та настанови, в яких визначено мету роботи, права й обов'язки, посадові зв'язки, критерії оцінки роботи й ступінь відповідальності тощо.

У процесі впорядкування, впливу на елементи системи суб'єкт профілактики не може не брати до уваги суб'єктивні фактори поведінки особи, її ставлення до видів діяльності. Цей аспект визначає зміст духовно-ідеологічної функції профілактики. Одним із найважливіших факторів, які спонукають особу до дії, є її свідомість, яка виявляється в ідеальних прагненнях, а стрижнем колективної та індивідуальної свідомості – світогляд. Формування в особи світогляду, заснованого на поєднанні загальнолюдських

цінностей і якостей патріота, громадянина своєї вітчизни, є сутністю духовно-ідеологічної функції управління, а її зміст – сукупність засобів, способів, форм і методів навчання та виховання, організації людей, їх активної участі у професійному та суспільному житті.

Організаційне забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органів місцевого самоврядування сьогодні охоплює політичні, соціально-економічні, правові, звичаєві, етичні, морально-психологічні та інші аспекти життєдіяльності відповідної територіальної громади.

Якщо організація – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених між собою елементів, що за своїм змістом і призначенням сприяють здійсненню профілактики правопорушень і покликані впорядкувати процеси у цій сфері, то організаційне забезпечення профілактики – це багаторівнева локальна система заходів та способів, які спрямовані на усунення, послаблення чи нейтралізацію причин і умов учинення адміністративних правопорушень на відповідній території.

Органи місцевого самоврядування є безпосередніми суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень та самодостатніми учасниками правових відносин у цій сфері, мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки, сприяють досягненню режиму (стану) законності на відповідній території, в суспільстві та державі загалом.

Вплив на об'єкти профілактики може здійснюватись цими органами за допомогою загальних, спеціальних та індивідуальних заходів профілактики. Профілактику правопорушень у системі місцевого самоврядування повинні здійснювати ці представницькі та виконавчі структури, які займаються відповідними напрямками роботи з населенням на таких рівнях: особистісному, сімейному, соціальному.

Суть визначення інформаційного забезпечення як елемента системи організаційного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування полягає в тому, що це поняття відображає систему взаємопов'язаних заходів, засобів, способів, прийомів та методів (наукового, методично-практичного, соціально-політичного, технічного, соціально-економічного та організаційно-правового характеру), які регламентують

процес реалізації функцій збирання, отримання, передачі, переробки, зберігання інформації та надання їй певної правової форми, а також застосування з метою здійснення ефективної діяльності цих органів у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю на відповідній території. Організаційний аспект інформаційного забезпечення органами місцевого самоврядування управління профілактичною діяльністю є поєднанням роботи з визначення змісту, обсягів, якості інформації, необхідної для здійснення управління у вказаній сфері, із заходами стосовно оптимальної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, способів, методик і засобів.

Прогнозування у сфері профілактики адміністративних правопорушень за своєю сутністю є основою для розробки та проведення організаційних, забезпечувальних заходів суб'єктами профілактики. Завдяки прогнозуванню суб'єкти профілактики можуть правильно оцінювати рівень, структуру, динаміку та інші показники адміністративної деліктності, які впливають на якість результатів їхньої діяльності. Прогнозування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це передбачення змін, тенденцій і закономірностей деліктності в майбутньому та проведення на цій основі ефективних заходів блокування, локалізації і нейтралізації цього негативного явища.

Планування як одна з основних функцій місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це вид діяльності з формування засобів впливу, що забезпечують єдиний напрям зусиль усіх суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень з метою досягнення загальних стратегічних цілей. Як управлінський процес планування містить розробку і реалізацію засобів впливу – концепції, плану, прогнозу, програми, кожен з яких має свою специфіку та умови застосування на місцевому рівні. Планування у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування передбачає розробку рішень цих суб'єктів профілактики щодо правомірної поведінки учасників профілактичного процесу, реального стану справ, бажаних результатів, шляхів, способів, засобів та методів їх досягнення. Первісною з-поміж решти функцій профілактики

правопорушень є функція планування, оскільки прийняті органами місцевого самоврядування у процесі її реалізації рішення визначають подальший характер здійснення всіх інших функцій у цій сфері.

План повинен охоплювати весь процес кількісних та якісних змін суб'єкта й об'єкта профілактики, їхніх взаємовідносин і відносин із середовищем.

Планування полягає у визначенні напрямів і цілей розвитку тих чи інших процесів (економічних, соціальних, культурних тощо), відтак у розробці програми, за якою будуть вирішуватись тактичні та стратегічні завдання системи у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Планування, особливо у сфері профілактики адміністративних правопорушень, є однією з головних функцій місцевого самоврядування, за допомогою якої спрямовуються зусилля усіх членів територіальної громади на досягнення загальних цілей профілактики на відповідній території.

Функції виконавчих органів місцевого самоврядування – це обумовлені метою (питаннями місцевого значення, які відображають волю та інтереси територіальної громади) та повноваженнями місцевого представницького органу основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Функції діяльності органів місцевого самоврядування традиційно можна поділити на:

- а) загальні (або основні) функції;
- б) спеціальні (або спеціалізовані) функції, які відображають специфіку або конкретного суб'єкта профілактики, або ж керованого об'єкта;
- в) допоміжні (або обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

Функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень поділяються на види, які відповідають їх цілям (завданням) щодо забезпечення об'єктів впливу:

- а) цільовизначальні функції щодо забезпечення відповідною інформацією – прогнозування, планування тощо;

б) ресурсозабезпечувальні функції щодо постачання ресурсів та матеріалів – фінансування, матеріально-технічного забезпечення;

в) організаційно-регулювальні функції – стимулювання, заохочення, кадрове забезпечення, керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо;

г) трансформаційні функції для подальшого вдосконалення заходів, способів і методів впливу – стратегічне організаційне планування, розвиток тощо.

Найбільш об'єктивна ознака класифікації функцій – це саме цільова спрямованість останніх та характер завдань органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Тому можна сказати, що організаційні функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень – це законодавчо врегульований владний вплив цих органів (виконавчорозпорядча діяльність) щодо виконання (здійснення) завдань місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством і відображають волю та інтереси відповідної територіальної громади.

Основні результати цього розділу опубліковані у таких працях автора: «Сутність організаційних функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень»³²⁶, «Вплив адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України на профілактику адміністративних правопорушень»³²⁷.

³²⁶ Лещух А. Сутність організаційних функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 50. – С. 139–144.

³²⁷ Лещух А. Вплив адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України на профілактику адміністративних правопорушень / А. Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів, 2007. – Вип. 2. – С. 189–195.

Розділ 3

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Профілактика адміністративних правопорушень спрямована на попередження порушень громадського порядку в державі і суспільстві, усунення причин та умов, що сприяють учиненню деліктів. Тому не спадає інтерес науковців та практиків до проблем взаємодії міліції з населенням, адже правильна організація такої взаємодії дає можливість досягати значних результатів у цій сфері.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Ці системи місцевої влади відрізняються одна від одної своєю юридичною сутністю, насамперед – функціями та повноваженнями.

Водночас нормативно-правове регулювання відносин на місцевому та регіональному рівнях все більше наближається до системної моделі місцевого управління, в якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування становлять єдину систему, в якій акцентується не на розмежуванні їх функцій і повноважень, а на узгодженій діяльності. Розмежування предметів відання розглядається в контексті процесу взаємодії як один із принципів її ефективності.

Проголошений Конституцією України та Концепцією адміністративної реформи принцип взаємодії за допомогою встановлення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень та законодавчого розмежування сфер їх компетенції вимагає розроблення та впровадження ефективних механізмів реалізації передусім організаційно-правових та матеріально-фінансових.

Однак політико-правові реалії формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави з ефективною системою профілактики правопорушень характеризуються певним дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що обумовлює необхідність пошуку таких механізмів взаємодії між зазначеними структурами, які б ґрунтувалися на відносинах не підлеглості, а партнерства.

Взаємодія місцевого самоврядування і державної влади як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, відповідно до конституційних положень (ст. 5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх «соціально-політичну єдність»³²⁸.

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування залежить від певної умовності визначення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є водночас місцевим на кожній окремій території, і навпаки, вирішення багатьох місцевих питань залежить від загальнодержавного інтересу. Вирішити ж однозначно, якими саме питаннями повинні займатися місцеві влади, про що йдеться в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування, взагалі неможливо, оскільки більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне значення, і обмеження компетенції місцевих органів лише локальними, вторинними питаннями означало б відведення вторинної ролі власне місцевому самоврядуванню³²⁹.

Це суттєво ускладнює розмежування компетенції місцевого самоврядування та державної влади.

По-третє, хоча система місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, на наш погляд, її не можна

³²⁸ Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1996. – С. 46.

³²⁹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М.: Изд. группа «Форум-Инфра-М», 1998. – С. 33.

розглядати «автономно» від системи виконавчої влади. Адже і виконавча влада, і місцеве самоврядування покликані виконувати інтегративну роль соціальної системи, що має за мету підтримання її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації лідерства³³⁰.

Отож, від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність держави.

Все це дозволяє розглядати роль місцевого самоврядування в системі суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень не як «підпорядкованого» або «суперника» державній владі, а як «соратника» в реалізації публічно-правових інтересів територіальної громади, що одночасно забезпечує децентралізацію в управлінні усім суспільством, підвищує ефективність та поширює демократичні засади самоврядування. Правова наука приділяє певну увагу питанням підстав, форм та методів впливу системи державної влади на місцеве самоврядування³³¹.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики правопорушень і з громадськістю є основою демократизації українського суспільства, побудови правової держави та забезпечення законності. Спільна діяльність усіх суб'єктів системи профілактики правопорушень формує у суспільній свідомості необхідність поважати загальнодержавні інтереси, шанобливо ставитися до принципів законності, гуманності, гідно виконувати громадянські обов'язки.

Забезпечення взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є одним із основних завдань, передбачених п. 6 ст. 119 Конституції України, ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.³³² та

³³⁰ Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М.А. Краснов. – М.: Акад. прав. ун-т, 1993. – С. 10.

³³¹ Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / под общ. ред. С.Н. Юрковой. – СПб.: Общ-во «Знание», 2000. – С. 87–90.

³³² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 3.

ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.³³³.

Указом Президента України від 25 квітня 2005 р. створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, а одним із її основних завдань власне і є розроблення та внесення пропозицій щодо вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, об'єднаннями та співтовариством організацій громадянського суспільства³³⁴.

Крім цього, до нормативно-правової бази взаємодії суб'єктів у сфері профілактики правопорушень входить Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»³³⁵ та Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»³³⁶.

Проте визначення і законодавче закріплення основних завдань і принципів взаємодії не завершено. Так, упродовж тривалого періоду в Міністерстві юстиції України розробляються законопроекти: «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування», «Про волонтерство», проект «Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством», – і свого часу

³³³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 4.

³³⁴ Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України від 25.04.05 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 34. – 192 с.

³³⁵ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1276%2F2005>.

³³⁶ Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>.

вже відбувалося широке попереднє громадське обговорення цих законопроектів.

Як одна з основних філософських категорій взаємодія відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого і тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку. Всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку³³⁷.

Наука філософія визначає позитивну взаємодію через поняття співробітництва, хоча в науковій літературі ще немає терміна, який би найбільш адекватно відобразив взаємодію, протилежну взаємозв'язку типу «боротьба»³³⁸.

Для того, щоб визначити суть об'єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії. Будь-який об'єкт може бути пізнаний лише в системі відносин і взаємодій з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії і водночас є результатом взаємодії між суб'єктом та об'єктом.

«Будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії з середовищем»³³⁹, а взаємодію якраз і визначають через взаємозв'язок³⁴⁰. Взаємодія є основою існування та структурної організації будь-якої матеріальної системи³⁴¹.

О.М. Васильєва вказує, що взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів, а на організаційному етапі взаємодії здійснюється: нормативно-правове забезпечення взаємодії; реалізація нормативно-

³³⁷ Краткий философский словарь / под. ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Гос. изд-во политической литературы, 1955. – С. 74–76.

³³⁸ Аверьянов А.Н. Системное познание мира: методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – С. 121.

³³⁹ Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

³⁴⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 85.

³⁴¹ Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М., 1987. – С. 216.

правового забезпечення, наприклад, створення координаційних центрів; безпосереднє планування заходів із взаємодії³⁴².

Організація взаємодії суб'єктів системи профілактики є її складовою частиною, вважає Є.В. Додін³⁴³ [122, с. 260], а сама категорія «взаємодія» є суттєвим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ.

Існування нормативно-правової бази деякі з авторів називають окремою ознакою взаємодії, водночас заперечуючи очевидність та внутрішню притаманність такої ознаки будь-якому державно-управлінському процесу: «хоча усі форми управлінської діяльності, засновані на юридичних нормах, мають більшою чи меншою мірою правовий характер, але значення та юридичні наслідки кожної із цих форм, зважаючи на притаманну їм специфіку, у багатьох аспектах відрізняються»³⁴⁴.

Однак більшість науковців розглядають її наявність як необхідну умову ефективності певного управлінського процесу і як один із видів забезпечення такої діяльності³⁴⁵.

З огляду на те, що через недосконалість нормативно-правової бази суб'єкти системи профілактики адміністративних правопорушень, маючи різну юридичну сутність (статус), під час виконання своїх завдань доволі часто взаємодіють, здійснюють узгоджені заходи для досягнення спільної мети без належної правової їх регламентації, вважаємо, що подібне бачення певною мірою

³⁴² Васильєва О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О.М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 98–104.

³⁴³ Додін Є.В. Сборник научн. трудов / Е.В. Додін; Одес. нац. юрид. академия. – Одесса: Полиграф, 2007. – Т. 2. – С. 260.

³⁴⁴ Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка: учебное пособие / А.В. Загорный. – М., 1981. – С. 8.

³⁴⁵ Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – С. 247; Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 472; Паньонко І.М. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / І.М. Паньонко. – Львів, 1998. – С. 13; Сахаров А.Б. Правовое обеспечение предупреждения преступлений / А.Б. Сахаров // Советское государство и право. – 1975. – № 11. – С. 84.

обмежує зміст поняття взаємодії. Хоча незаперечним є факт, що наявність нормативно-правової бази сприятиме підвищенню взаємної дієвості суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Взаємодія, однак, полягає не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях (боротьба зі злочинністю – це процес керованої взаємодії системи кримінальної юстиції зі злочинністю), узгоджених між суб'єктами заходів щодо цілі, місця, часу, методів реалізації³⁴⁶.

У науковій літературі визначають такі ознаки взаємодії:

- 1) взаємодія – це діяльність;
- 2) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- 3) узгодженість заходів щодо цілі, місця, часу, методів;
- 4) спрямованість функціонування суб'єктів взаємодії;
- 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- 6) становище суб'єктів у ієрархії системи;
- 7) зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії;
- 8) сумісна діяльність³⁴⁷.

Виконання завдань боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями науковець Р. Лівшиць відносить до головної функції держави у цивілізованому суспільстві³⁴⁸.

Такі принципові засади, як верховенство права, відкритість влади, тісна постійна взаємодія її з суспільством, є необхідними передумовами реалізації цієї функції, досягнення політичної стабільності та процвітання нашої держави, адже актуальні проблеми її розвитку неможливо вирішити без активної підтримки суспільства.

Одним із найважливіших напрямів такої взаємодії (співпраці, партнерства) є налагодження та підтримка зв'язків органів внутрішніх справ із відповідними територіальними громадами, їх органами.

³⁴⁶ Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В.М. Шванков. – М., 1978. – С. 10.

³⁴⁷ Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В.Д. Сущенко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – С. 298–299.

³⁴⁸ Лившиц Р.З. Государство и право в современном обществе // Теория права: новые идеи. – М.: Спарк, 1991. – Вып. 1. – С. 13.

Відомо, що зв'язки з громадськістю (англ. *public relations*) – це досягнення взаємопорозуміння та згоди між людьми, соціальними групами, класами, націями, державами на основі цілеспрямованого формування громадської думки та управління нею.

У контексті нашого дослідження — це систематична діяльність суб'єктів профілактики правопорушень, що спрямована на зміну переконань, ставлення, думок та поведінки різних груп чи окремих людей стосовно конкретних проблем, ідей та дій.

Тобто зв'язки з громадськістю – це заплановані, стійкі відносини між державою (її органами, посадовими і службовими особами) та громадськістю, що забезпечуються конкретними формами і методами і спрямовані на досягнення спільної мети, підтримання доброзичливих стосунків, взаєморозуміння між державою та людьми за допомогою роз'яснення та поширення інформації нормативного характеру і забезпечення зворотного зв'язку.

Отже, такі зв'язки повинні ґрунтуватися на довірі, доброзичливості, взаєморозумінні та добропорядності, а громадська думка має стати лейтмотивом, зокрема, профілактичної діяльності міліції на відповідній території.

Налагодження взаємодії міліції з населенням безпосередньо пов'язане з вирішенням завдань щодо залучення населення до охорони громадського порядку, майна та профілактики правопорушень.

Однак, на нашу думку, впровадження ефективних форм та методів взаємодії органів внутрішніх справ з населенням у сфері профілактики правопорушень може відбуватися лише на основі (злиття) спільного інтересу кожного із суб'єктів взаємодії: у місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення, а в ОВС – захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Зрозуміло, що відсутність такого інтересу щодо співпраці в будь-якої сторони, несприйняття нею профілактичних завдань та цілей заперечує можливість існування позитивної взаємодії і може призвести до протилежних наслідків.

В.М. Плішкін, зокрема, визначає фіктивну (негативну) взаємодію, як «...такий режим взаємозв'язків, за якого функціонування суб'єктів спрямоване на досягнення протилежних цілей (вплив та

дії кожного спрямовані на те, щоб перешкодити розвитку іншого суб'єкта)³⁴⁹.

Учений В.Т. Томін розглядає категорію взаємодії як спільну діяльність органів внутрішніх справ і населення, тобто, як постійне, скоординоване, активне співробітництво у формі правоохоронної діяльності на самостійних засадах; як подвійну альтернативу: виконання населенням функціональних обов'язків органів внутрішніх справ «замість них» або «поряд з ними»³⁵⁰.

На основі міркувань, висловлених Т.Л. Маркеловим, що взаємодія – це глибоке поняття, до якого входять спілкування, зв'язок, взаємодопомога у розв'язанні спільних завдань³⁵¹, можна зробити висновок: у першому визначення поняття взаємодії замінено протистоянням (конфліктом), а у іншому – поняття «усунення» міліції від виконання нею основних завдань та її «підміна» громадськістю вважаються недоцільними.

Сучасні європейські дослідники застосовують термін «координація» і не вживають термін «взаємодія»³⁵², інші вважають, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що до поняття координації входить поняття взаємодії³⁵³.

У зв'язку з цим цікавою є позиція В.К. Колпакова, який визначив взаємодію як «...наявність між міліцією і громадськістю стійких контактів, котрі виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і в цілях боротьби з правопорушеннями, укріплення громадського порядку і громадської безпеки»³⁵⁴.

³⁴⁹ Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ / В.М. Плішкін. – К., 1999. – 398 с.

³⁵⁰ Томін В.Т. Взаємодія органів внутрішніх справ з населенням у боротьбі зі злочинністю / В.Т. Томін. – Омськ, 1978. – 123 с.

³⁵¹ Маркелов Т.Л. Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями / Т.Л. Маркелов // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. – М.: ВНИИ по изучению причин и разраотке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 110.

³⁵² Авер'янов В.Б. Державне управління. Теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. – К.: Юрінком, 1998. – С. 112.

³⁵³ Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия / Р.С. Белкин. – М.: Дело, 2000. – С. 142.

³⁵⁴ Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка / В.К. Колпаков. – К.: Украинская академия внутренних дел, 1998. – С. 7.

Науковець І.О. Фещенко розглядає координацію «як організацію взаємодії», тобто, на її думку, організація взаємодії – це один з елементів координації, тому що в цілому поняття координації також охоплює питання розподілу компетенції правоохоронних органів, диференціації завдань та функціональних обов'язків, забезпечення єдиної стратегії та лінії поведінки окремих учасників правоохоронної діяльності, встановлення системи певних стосунків між ними та інше³⁵⁵.

На думку В.Б. Авер'янова «координацією є взаємодія сторін, коли вони є рівноправними учасниками відносин», тобто визначається одне поняття через інше³⁵⁶.

Подібною є позиція А.В. Загорного, який розглядає координацію як управлінську діяльність щодо забезпечення взаємодії, а взаємодію як саму діяльність, узгоджену в результаті координації за метою, місцем, часом застосування сил та засобів для досягнення поставлених завдань³⁵⁷. Тобто взаємодія – це процес, а координація – це його організація.

О.М. Бандурка вважає, що координація не може бути без взаємодії, без погоджених спільних дій, які потребують уточнення, зміни, доповнення чи додаткової погодженості³⁵⁸, тому можна зробити висновок, що спільна взаємна діяльність завжди координується управлінськими рішеннями вищого суб'єкта управління.

Із цією думкою слід погодитися, оскільки координація передусім є управлінською функцією і здійснюється суб'єктом управління, що наділений владними повноваженнями.

³⁵⁵ Фещенко І.О. Проблема розмежування понять «координація» та «взаємодія» в правоохоронній діяльності / І.О. Фещенко // Юридичне читання молодих вчених: збірник матеріалів всеукраїнської наук. конф. (Київ, 23–24 квітня 2004 р.). – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – С. 133.

³⁵⁶ Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник академії правових наук України. – 2005. – № 2/37. – С. 87.

³⁵⁷ Загорний А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка / А.В. Загорний. – М., 1981. – С. 12.

³⁵⁸ Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Харків, 2004. – С. 472.

Отже, поняття «взаємодія» та «координація» у здійсненні правоохоронної та профілактичної діяльності є взаємопов'язаними частинами або сторонами єдиного процесу управління в сфері діяльності правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування.

Основні завдання діяльності координаційного суб'єкта в сфері профілактики правопорушень полягають у забезпеченні узгодженого процесу функціонування різних за юридичною сутністю суб'єктів (правоохоронних органів, громадськості, органів місцевого самоврядування), об'єднаних спільними інтересами та цілями, у розвитку та вдосконаленні цього процесу найефективнішими методами та формами взаємодії суб'єктів.

Ця «взаємодія–координація» повинна, зокрема, передбачати:

- 1) реалізацію сучасного юридичного режиму регулювання відносин;
- 2) принцип рівності суб'єктів у взаємозв'язках між державою і громадянами;
- 3) підтримку і забезпечення зворотного зв'язку;
- 4) розвиток нових відносин у суспільстві та державі і, відповідно, форм і методів взаємодії та координації.

С.Ф. Анісімов та В.Д. Малков вважають, що кожна людина завжди діє в рамках загальнолюдських цінностей, водночас будучи і об'єктом, і суб'єктом суспільного впливу, автором формування таких цінностей³⁵⁹.

У нашому випадку взаємодію слід розглядати «...як динамічну модель, де суб'єкт управління одночасно є його об'єктом, а усі суб'єкти, зокрема суспільний масштаб, управляються волею народу»³⁶⁰.

Отже, суб'єктами та об'єктами одночасно є органи внутрішніх справ і населення, які здійснюють взаємний вплив. Має спостерігатися відповідна реакція населення (громадська думка,

³⁵⁹ Малков В.Д. Сущность и содержание социального управления / В.Д. Малков // Проблемы теории и социологии управления органами внутренних дел: Труды Академии МВД России. – М., 1992. – С. 7.

³⁶⁰ Бурдин К.И. Взаимодействие руководителя с общественными объединениями сотрудников в органах внутренних дел / К.И. Бурдин. – М., 1997. – С. 6.

поведінка) як наслідок зворотного зв'язку після здійснення впливу на громадськість шляхом подання повної та достовірної інформації.

Так, наприклад, у Німеччині взаємодія у сфері реалізації правоохоронної (чи профілактичної) функції є однією з головних форм роботи поліції з громадськістю і формою соціальної профілактики злочинності, яка передбачає постійність й безперервність)³⁶¹.

Слід зазначити, що належна взаємодія між органами внутрішніх справ і територіальними громадами у сфері профілактики адміністративних правопорушень, застосування ефективних форм і методів їхньої співпраці, врегулювання інших питань у цій сфері значною мірою залежить від наявності достатньої правової бази. Сьогодні це, окрім Конституції України³⁶² та Кодексу України про адміністративні правопорушення³⁶³, Закони України «Про участь громадян у охороні громадського порядку та державного кордону»³⁶⁴, «Про звернення громадян»³⁶⁵, «Про інформацію»³⁶⁶, «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»³⁶⁷, «Програма міліція і населення партнери»³⁶⁸, затверджена рішенням Колегії МВС

³⁶¹ Жуковська Ж.О. Залучення населення до співробітництва з міліцією / Ж.О. Жуковська // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 1. – С. 22.

³⁶² Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

³⁶³ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51. – Ст. 1122.

³⁶⁴ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

³⁶⁵ Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

³⁶⁶ Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

³⁶⁷ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

³⁶⁸ Програма розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000–2005 роки від 16.12.1999 р.: Рішення колегії МВС України «Про підсумки роботи органів внутрішніх справ у 1999р. та завдання відповідно до вимог Президента та Уряду України щодо поліпшення боротьби зі злочинністю і посилення охорони громадського порядку» від 28.12.1999 р., № 8км/1.

України № 8Км/1 від 28.12.1999 р., якими закріплені засади взаємних відносин та ділового співробітництва між міліцією і населенням, створення передумов щодо широкого залучення громадськості до охорони громадського порядку та профілактичної роботи, сприяння підвищенню авторитету працівників міліції та своєчасному інформуванню населення через засоби масової інформації про їхню діяльність тощо.

Законом України «Про міліцію»³⁶⁹ встановлено, що міліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність, однак стаття 6 цього Закону забороняє примусове залучення громадян до співробітництва.

З огляду на це, у пункті 1 статті 22 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»³⁷⁰ передбачається взаємодія міліції з населенням лише на добровільних та рівноправних засадах на відповідній території і у визначений час для досягнення мети, в чому зацікавлені обидві сторони, а самі відносини будуються на принципах законності, справедливості та максимального забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Під час нашого дослідження наведені ознаки взаємодії суб'єктів у сфері профілактики адміністративних правопорушень дозволяють із певним застереженням щодо органів місцевого самоврядування як специфічних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень застосувати типову класифікацію взаємодії суб'єктів (наприклад, у сфері боротьби з корупцією) за такими критеріями:

- 1) метою;
- 2) характером зв'язків;
- 3) способом вирішення завдань;
- 4) кількістю учасників;

³⁶⁹ Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

³⁷⁰ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

- 5) часом і тривалістю спільних дій;
- 6) напрямками;
- 7) належністю до системи або підсистеми органів, що здійснюють боротьбу з корупцією;
- 8) ступенем конспірації або конфіденційності;
- 9) організаційно-правовою формою;
- 10) підставами виникнення;
- 11) спрямованістю функціонування³⁷¹.

У спільній Інструкції Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного комітету з питань охорони державного кордону України, Державної митної служби України, Міністерства оборони України та Міністерства юстиції України про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України в боротьбі зі злочинністю, зареєстрованій у Міністерстві юстиції України 21 вересня 1994 р. за № 225/435, наголошується на необхідності:

– взаємного інформування правоохоронними органами один одного про виявлені ними в процесі здійснення своїх функцій причини та умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, безпосередня боротьба з якими віднесена до компетенції іншого правоохоронного органу;

– погодження визначеного переліку інформації, оперативний обмін якою та застосування можуть сприяти своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання злочинам; у разі необхідності нормативного закріплення порядку обміну такою інформацією між правоохоронними та іншими органами.

Необхідність взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень об'єктивно зумовлюється їх завданнями, структурою, функціями та повноваженнями, а це, своєю чергою, дозволяє спільно застосовувати різноманітні форми та методи щодо досягнення мети – припинення або мінімізації вчинення правопорушень, усунення причин та умов, що їм сприяють.

³⁷¹ Забрда Д.Г. Адміністративно-правові проблеми взаємодії боротьби з корупцією: монографія / Д.Г. Забрда, В.К. Колпаков. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 58.

Відсутність або недосконалість нормативно-правового регулювання такої взаємодії суттєво знижує ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень у системі профілактики правопорушень, спричиняє дублювання функцій, виникнення компетенційних спорів, інколи – конфліктів, що призводить до безконтрольності процесу та сприяє вчиненню правопорушень.

Важливу роль в організації належної взаємодії між органами місцевого самоврядування, міліцією, громадськими помічниками дільничних інспекторів міліції та громадськими об'єднаннями у сфері профілактики правопорушень відіграють саме представницькі органи, які уповноважені приймати відповідні акти нормативного характеру: програму профілактики правопорушень, статут територіальної громади, регламент ради, положення про виконавчі органи місцевої ради, регламент та положення виконавчих органів тощо.

Органи місцевого самоврядування в цілому є різні за своїм статусом (представницькі, виконавчі; галузеві, функціональні), але діють вони не хаотично, а системно, в порядку, зумовленому їх утворенням, взаємовідносинами, які в комплексі забезпечують досягнення загальних цілей³⁷².

Оптимальне функціонування системи виконавчих органів місцевих рад та їх взаємодія з іншими суб'єктами профілактики, місцевим населенням, головним чином здійснюється шляхом нормативно-правового регулювання відповідних взаємовідносин виконавчим комітетом місцевої ради та головою територіальної громади.

Громадські, некомерційні організації, на думку А.Ю. Русакова – це «найбільш організована частина громадян, яка, використовуючи власні ресурси, зобов'язується вирішувати найскладніші проблеми добровільно, відповідально та професійно. Явною перевагою виконання соціальних послуг є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні й більш прийнятні підходи у вирішенні проблем³⁷³.

³⁷² Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 160.

³⁷³ Русаков А.Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: учеб. пособие / А.Ю. Русаков. – СПб., 2006. – С. 84.

Тому повноцінна співпраця органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ з громадськими організаціями, населенням у сфері профілактики та протидії вчинення правопорушень максимально ефективно сприятиме досягненню поставленої мети.

Зважаючи на це, питання щодо форм та методів взаємодії таких суб'єктів профілактики, як: орган та посадові особи місцевого самоврядування, самоорганізації населення, органи та службові особи внутрішніх справ (наприклад, керівники відділів МВС України, дільничні інспектори міліції та ін.), громадські об'єднання (формування) тощо набувають надважливого значення та потребують розкриття їх змісту.

Вище ми вже розглядали поняття «форми» та «методи» організаційно-правового забезпечення профілактики правопорушень та дійшли висновку, що поєднання правових та організаційних форм є невід'ємною частиною діяльності й органів місцевого самоврядування, і міліції та інших уповноважених суб'єктів профілактики правопорушень, хоча останні й не пов'язані з реалізацією владно-розпорядчих функцій і повноважень, суть яких виявляється саме через реалізацію профілактичних громадських заходів, спрямованих на проведення роботи всередині територіальної громади, її структурами та полягає у проведенні цими суб'єктами правової пропаганди, переконання та звітування про свою діяльність через засоби масової інформації (пресу, радіо, телебачення, мережу Інтернет тощо).

У зв'язку з цим необхідно дослідити дефініцію «форма взаємодії».

Аналізуючи взаємодію суб'єктів боротьби з корупцією, науковець Д. Заброта визначає категорію «форма взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією» як зовнішній вияв урегульованих переважно нормами адміністративного права, узгоджених за часом, місцем, засобами й цілями функціонально обумовлених дій відповідних суб'єктів у процесі боротьби з корупцією»³⁷⁴.

³⁷⁴ Заброта Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Д.Г. Заброта. – К., 2005. – 20 с.

На думку І. Озерського, поняття форм взаємодії слідчого і органів дізнання, це «...основані на законі способи офіційного та неофіційного співробітництва, які забезпечують узгоджений характер методів та засобів діяльності, і доцільне їх поєднання у боротьбі зі злочинністю», а форма взаємодії «передбачає структуру заходів, час і тривалість їх проведення, методи і специфіку взаємодії суб'єкта та об'єкта діяльності», «виражає конкретні одноразові дії суб'єктів взаємодії організаційно-правового порядку»³⁷⁵.

Фахівець з адміністративного права О. Поліщук форму взаємодії міліції з народними дружинами охорони громадського порядку визначає як передбачену нормами адміністративного права різного роду узгоджену діяльність працівників міліції і народних дружинників, що забезпечує оптимальні умови для підтримання нормального громадського порядку³⁷⁶.

Деякі учені, наприклад, І. Гуткін ототожнюють такі поняття, як: «форми взаємодії» та «способи співробітництва», визначаючи перші як «способи співробітництва, які забезпечують узгоджений характер діяльності, конкретні способи зв'язку між слідчим, органом дізнання, віддаючи перевагу серед форм взаємодії «взаємній інформації взаємодіючих суб'єктів». Поняття форми значно ширше ніж поняття способу. Форма – це спосіб організації чого-небудь, тип упорядкування³⁷⁷.

Учені В. Тертишник і С. Слинько підтримують схожу позицію, вважаючи, що «...форма взаємодії як спосіб організації вклю-

³⁷⁵ Озерський І.В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект) / І.В. Озерський // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними: Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників. Міжвідомчий наук. зб.; за ред. А.І. Комарової, М.О. Потебенька, В.П. Пустовойтенка та ін. – К., 2001. – Т. 25. – С. 539.

³⁷⁶ Полищук А.Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект: учеб. пособие / А.Д. Полищук. – К., 1981. – С. 61.

³⁷⁷ Словник-довідник для працівників органів державної податкової служби / авт.-упор. М.О. Бондаренко, Ю.І. Ляшенко, Л.А. Савченко та ін.; за ред. М.Я. Дем'яненка, П.В. Мельника. – К., 2001. – С. 275.

чає в себе комплекс способів і прийомів взаємодії, систему зв'язків і правовідносин, суб'єктів, які взаємодіють між собою»³⁷⁸.

На нашу думку, поняття «форми взаємодії» є ширшим ніж «спосіб взаємодії», оскільки перша – спосіб організації чого-небудь, тип упорядкування і може містити від одного до декількох способів.

Форми взаємодії мають такі загальні ознаки:

- 1) зовнішнє вираження та юридичне закріплення;
- 2) нормативно-правове забезпечення взаємодії (співпраці, партнерства);
- 3) взаємоузгоджена діяльність суб'єктів;
- 4) комплексний характер заходів взаємодії;
- 5) системний характер відносин;
- 6) зворотній зв'язок.

Загалом формами взаємодії органів місцевого самоврядування та органів внутрішніх справ, інших суб'єктів системи профілактики правопорушень, на нашу думку, слід вважати: організаційно-правові способи та методи взаємовпливу, що мають зовнішнє вираження, юридичне закріплення та забезпечення нормами права, виявляються у їхній взаємоузгодженій діяльності, системно-комплексному характері відносин і зворотному зв'язку.

Для визначення форм взаємодії суб'єктів профілактики (органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ (які уособлюють публічну владу) і територіальних громад, громадських організацій, інших груп населення охарактеризуємо такі види взаємодії держави і населення: інформування, консультування, партнерство, делегування, контроль³⁷⁹.

Оскільки територіальні громади, як певна частина українського народу, здійснюють повноту влади на відповідній території (населений пункт), безпосередньо та через органи місцевого самоврядування (ради, виконавчий комітет, відділи, управління та ін.), цікавим буде дослідження видів форм взаємодії між місцевою

³⁷⁸ Тертышник В.М. Взаимодействие следователя с иными подразделениями ОВД при расследовании преступлений / В.М. Тертышник, С.В. Слинко. – Х., 1995.

³⁷⁹ Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Львів, 2000. – С. 22.

міліцією і територіальною громадою як комплексу заходів, які обумовлюються наявністю постійного безперебійного потоку інформації між ними щодо проведення запланованих дій та заходів, котрі передбачають індивідуальну відповідальність, координацію та взаємоконтроль.

Вчені В. Колпаков³⁸⁰, О. Музичук³⁸¹, Ю. Римаренко, Є. Моїсеєв, В. Олефір³⁸² визначають такі критерії класифікації форм взаємодії міліції і населення:

- 1) спільна розробка та здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку;
- 2) узгодження самостійних дій, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями і охорону громадського порядку;
- 3) обмін інформацією, що викликає взаємний інтерес (інформаційна взаємодія);
- 4) проведення громадськими формуваннями заходів з ініціативи міліції;
- 5) допомога працівників міліції громадським формуванням у проведенні заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку;
- 6) організація правового і спеціального навчання громадян, які бажають виконувати правоохоронні завдання.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» закріплює види форм взаємодії органів внутрішніх справ та громадськості та визначає основні завдання громадських формувань з охорони громадського порядку:

- а) надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам;

³⁸⁰ Колпаков В.К. Взаимодействие участковых инспекторов милиции с формированиями общественности: учеб. пособие / В.К. Колпаков. – К., 1990.

³⁸¹ Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Музичук. – Х., 2003.

³⁸² Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина): підручник / авт. кол. Ю.І. Римаренко, Є.М. Моїсеєв, В.І. Олефір та ін. – К., 2008.

б) інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;

в) сприяння органам внутрішніх справ у виявленні й розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань;

г) участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх³⁸³.

Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження положення про Департамент зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності Міністерства внутрішніх справ України» № 51 від 08.02.2008 р. можна вважати відомчим актом, який визначає форми взаємодії міліції та населення. Цим Наказом встановлено основні завдання згаданого Департаменту:

а) організація взаємодії органів внутрішніх справ з громадськими організаціями та населенням з метою інформування про стан правопорядку в державі, заходи міліції щодо його зміцнення, профілактики правопорушень, створення позитивного образу працівника органів внутрішніх справ;

б) координація взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з неурядовими міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції міністерства.

Зважаючи на сказане, у сфері профілактики адміністративних правопорушень можна назвати такі форми взаємодії населення (територіальних громад та їх органів) з міліцією на відповідній території: розробка, планування та проведення спільних заходів щодо запобігання та встановлення фактів учинення правопорушень, усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, здійснення обміну необхідною інформацією, впровадження інформаційних систем, проведення спільних занять, консультацій, нарад, «круглих

³⁸³ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 12–48.

столів» стосовно профілактики та боротьби з правопорушеннями, проведення тематичних наукових досліджень та впровадження їх результатів у практику, запозичення передового досвіду профілактики правопорушень за кордоном, міжнародне співробітництво тощо.

Адміністративна діяльність переважає під час реалізації функцій органів внутрішніх справ, тому слід погодитися з думкою вчених О. Бандурки та О. Джафарової, що найширша сфера взаємодії міліції і громадських формувань міститься саме в процесі здійснення адміністративних функцій³⁸⁴.

До адміністративних функцій взаємодії міліції і громадських формувань належать:

1) охорона громадського порядку на вулицях, площах, на транспортних магістралях, вокзалах, пристанях, в аеропортах та інших громадських місцях;

2) охорона власності, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій від злочинних зазіхань та інших антигромадських дій;

3) здійснення нагляду за виконанням посадовими особами й громадянами рішень органів державної влади й управління органами щодо охорони громадського порядку;

4) попередження й припинення злочинів та інших правопорушень у громадських місцях, активна участь у розкритті злочинів та затриманні злочинців;

5) забезпечення адміністративно-правової боротьби з хуліганством;

6) здійснення дозвільної системи; здійснення паспортної системи й впровадження в життя правил перебування іноземних громадян і осіб без громадянства в Україні;

7) забезпечення безпеки дорожнього руху в містах та інших населених пунктах.

На думку О. Бандурки та О. Джафарової, основними формами взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань під час здійснення адміністративних функцій є:

³⁸⁴ Бандурка О.М. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: монографія / О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. – Х.: ХНУВС, 2004. – С. 69.

- 1) спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку;
- 2) взаємний обмін інформацією про проведену роботу;
- 3) планування спільних заходів;
- 4) інструктаж і навчання членів громадських формувань форм і методів боротьби з адміністративними правопорушеннями;
- 5) спільне патрулювання і проведення інших заходів для адміністративно-правової охорони громадського порядку;
- 6) надання громадським формуванням методичної допомоги в плануванні й обліку їхньої роботи;
- 7) обмін позитивним досвідом роботи щодо попередження та профілактики адміністративних правопорушень.

Спільний аналіз стану правової охорони громадського порядку та безпеки, що лягає в основу інформації для органів місцевого самоврядування, прогнозування, планування та проведення профілактичних заходів, є вихідною точкою взаємодії.

Як зазначалося, планування профілактичної роботи (спільного розроблення органами внутрішніх справ і місцевого самоврядування, громадськими формуваннями заходів охорони порядку на вулицях та в інших громадських місцях є однією з найважливіших форм їх взаємодії.

Спільне патрулювання у складі мобільної групи: працівників міліції, представників місцевого самоврядування, громадських помічників дільничних інспекторів міліції та членів громадських формувань дозволяє досягти більшої ефективності у вдосконаленні методів, способів та прийомів охорони громадського порядку й безпеки, виявляти правопорушення та правопорушників, оформляти документи під час притягнення правопорушників до юридичної відповідальності та на місці вживати заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, зокрема шляхом проведення профілактично-роз'яснювальної роботи, оперативного інформування про виявлену ситуацію зацікавленим суб'єктам тощо.

Взаємодія повинна відтак передбачати такі етапи:

- 1) підготовчий (організація взаємодії);
- 2) основний (безпосередня профілактика та охорона громадського порядку);

3) завершальний (забезпечення зворотного зв'язку, реакція населення, підведення підсумків тощо).

У той час, як наукове підґрунтя взаємодії щодо профілактики є достатнім, нормативне забезпечення ще вкрай недосконале: відсутнє закріплення чітких обов'язків працівників міліції (керівників відділів, відділень, служб, дільничних інспекторів міліції) з органами місцевого самоврядування щодо організації процесу взаємодії, основних заходів, способів та форм. Не менш важливою передумовою взаємодії є підвищення рейтингу довіри до правоохоронних органів з боку населення, подолання байдужості останнього до негативних явищ, відновлення у свідомості людей необхідності соціально-правової активності та безпосередньої участі у взаємодії, нетерпимості до правопорушень та ін.

Запобігання правопорушень є одним із основних завдань міліції, виконання якого значною мірою залежить від ефективної взаємодії з громадськими формуваннями. Ефективність такої взаємодії визначається рівнем правопорушень на відповідній території.

Спільна діяльність міліції, органів місцевого самоврядування і громадських формувань щодо охорони громадського порядку відповідно до законодавства, що регулює питання організації участі громадян у охороні громадського порядку й державного кордону, передбачає такі основні форми участі громадян у забезпеченні правопорядку:

1) патрулювання, виставлення постів разом з працівниками органів внутрішніх справ;

2) участь у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування;

3) участь у заходах, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Форми взаємодії органів місцевого самоврядування, міліції, громадських помічників дільничних інспекторів міліції та членів громадських формувань у сфері охорони громадського порядку, профілактики правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню можна поділити на види:

а) здійснення патрулювання на закріпленій території;

б) виставлення постів у проблемних громадських місцях, де можливі: несанкціонована торгівля, масові заходи, ворожіння та гадання, самочинне будівництво, вигул тварин, продаж і розпивання спиртних напоїв, тютюнопаління тощо та проведення спільних рейдів щодо виявлення правопорушень і осіб, які їх вчиняють;

в) обстеження місць скупчення кримінальних елементів, бездоглядних дітей, безпритульних, етнічних меншин, схильних до вчинення правопорушень;

г) охорона територій дачних садиб, кооперативів, садовгородніх товариств тощо;

д) надання допомоги працівникам міліції для припинення правопорушень і доставлення порушників у приміщення органів внутрішніх справ або в громадські пункти охорони порядку;

е) чергування у громадських пунктах охорони порядку;

є) підтримка й здійснення взаємозв'язку між: органами місцевого самоврядування, працівниками міліції та громадськими формуваннями, що беруть безпосередню участь у профілактиці та припиненні правопорушень, охороні громадського порядку;

ж) здійснення нагляду за рухом транспортних засобів та дотриманням учасниками нормативно-правових актів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, охороною навколишнього природного середовища (перехід вулиці у не встановленому місці, паркування автомашин у не відведених для цього місцях тощо);

з) розгляд звернень фізичних та юридичних осіб, іншої інформації про правопорушення, які вчинені, та про необхідність вжиття заходів їх профілактики на відповідній території та ін.

Вказані форми взаємодії потребують комплексного законодавчого врегулювання, позаяк вибір кожної із форм взаємодії, необхідність та доцільність їх послідовного застосування у конкретний час та в ситуації в цілому впливає на ефективність реалізації державної профілактичної політики та поставлених цілей запобігання вчиненню правопорушень, усунення причин та умов, що їм сприяють.

У системі профілактики правопорушень взаємодія суб'єктів є одним із системоутворювальних чинників, який зумовлює детермінованість елементів та забезпечує нормальне функціонування системи.

Особливе значення взаємодії на цьому етапі розвитку суспільних відносин спричиняється тенденціями оптимізації профілактичної діяльності: з одного боку, тенденцією подальшої спеціалізації суб'єктів (зважаючи на різноманітність та багатоаспектність завдань), а з іншого – тенденцією комплексності та системності. Спеціалізація суб'єктів передбачає чітке розмежування функцій, посилення профілактичного впливу на основному напрямі, зменшення сил та засобів – на інших напрямках, створення різноманітних спеціалізованих органів для профілактики окремих видів правопорушень, для здійснення окремих управлінських функцій тощо.

З огляду на те, що боротьба з таким складним та неоднорідним соціальним явищем, як адміністративна деліктність, повинна здійснюватися комплексно, системно, процес диференціації функцій та їх здійснення неможливий без відповідного узгодження, інтенсивної інтеграції сил зазначених суб'єктів. Завдяки диференціації та інтеграції у системі профілактики адміністративних правопорушень виникає єдність дій, яка дозволяє вирішувати найскладніші завдання. Поява зайвих профілактичних ланок, відсутність необхідних ланок (зокрема на вищому управлінському рівні), дублювання, змішування чи нечіткість різних за змістом функцій, невідповідність прав і обов'язків пов'язані найчастіше саме з ізолюванням, локальним вирішенням окремих організаційно-методичних питань діяльності суб'єктів профілактики, коли не береться до уваги єдність процесів диференціації та інтеграції³⁸⁵.

Тому взаємодія є важливим компонентом управління процесами профілактики адміністративних правопорушень із застосуванням відповідних методів.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно застосовувати таку класифікацію методів впливу державної виконавчої влади на місцеве самоврядування:

1) методи перспективного програмування, правового регулювання, координації, інформування, науково-методичного інст-

³⁸⁵ Курс советской криминологии: Предупреждение преступности / В.К. Звирбуль, И.И. Карпец, Б.В. Коробейников и др. – М.: Юрид. лит., 1986. – С. 50.

руктування, професійно-кадрового, організаційного та матеріально-фінансового забезпечення, метод юридичних гарантій;

2) утворення базових ланок суб'єктів місцевого самоврядування (село, селище, місто), реєстрація статутів територіальних громад, наділення їх власними і делегованими повноваженнями, закріплення їх компетенції;

3) судовий захист прав місцевого самоврядування, контроль і нагляд за здійсненням делегованих повноважень, застосування заходів впливу та санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Крім того, можна визначити такі основні групи методів взаємодії суб'єктів системи профілактики правопорушень:

1) спільне розроблення та здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку;

2) узгодження самостійних дій, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями;

3) обмін інформацією (інформаційна взаємодія);

4) проведення громадськими формуваннями заходів з ініціативи та за підтримки суб'єктів профілактики; допомога суб'єктів профілактики громадським формуванням та об'єднанням у проведенні профілактичних заходів і охороні громадського порядку.

Застосування вказаних методів буде сприяти державному впливу на місцеве самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень на стадіях організації становлення, функціонування, що, своєю чергою, дозволить комплексно простежити профілактичну ефективність їх впливу.

Сьогодні ще немає достатнього нормативно-правового регулювання та наукової розробки вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Хоча окремі питання реалізації функцій із забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування, ролі цих органів у організації охорони громадського порядку та взаємодії місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з територіальними органами внутрішніх справ у сфері профілактики

адміністративних правопорушень досліджували Ю.С. Назар³⁸⁶ та О.М. Солоненко³⁸⁷.

Загалом вплив суб'єктів системи місцевого самоврядування на державну владу, на нашу думку, виявляється в реалізації власне, делегованих самоврядуванню державою повноважень у профілактичній сфері, а від їх реалізації залежить ефективність здійснення інших державних функцій та реалізація завдань на місцях.

Ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила реальну здатність територіальної громади, зважаючи на власні інтереси, здійснювати свої повноваження у сфері профілактики правопорушень³⁸⁸.

Важливе місце серед територіальних громад у механізмі впливу органів місцевого самоврядування у профілактичній сфері, на нашу думку, можуть і повинні посідати асоціації місцевих рад – добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, які мають на меті участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування.

Значущість ролі асоціацій для суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень може виявлятися у такому:

- 1) першими отримують повну, об'єктивну інформацію;
- 2) наділені більшим ступенем довіри органів місцевого самоврядування;
- 3) мають можливість залучити до інформаційного обігу широке коло суб'єктів місцевого самоврядування;
- 4) здійснюють постійний моніторинг стану функціонування місцевого самоврядування у профілактичній сфері управлінської діяльності;

³⁸⁶ 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. – Львів, 2007. – 20 с.

³⁸⁷ 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 / О.М. Солоненко. – К., 2004. – 20 с.

³⁸⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

5) узагальнюють та аналізують інформацію, зокрема, зіставляючи з досвідом зарубіжних країн;

б) надають можливість вивільнити значні державні ресурси від виконання завдань з профілактики адміністративних правопорушень.

Інформація, отримана органами державної влади від асоціацій місцевих рад, має важливе значення для визначення параметрів державного впливу та захисту, визначення напрямів державної політики у цій сфері, розроблення та здійснення відповідних профілактичних заходів тощо. Адже своєчасно усунені недоліки такого впливу попереджають цілу низку несприятливих для органів державної влади наслідків, які можуть виникати через ігнорування та пряме порушення вимог закону, місцевих інтересів. Отже, органи місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання повинні активно залучатися до формування та реалізації державної політики в сфері профілактики адміністративних правопорушень, що вимагає нормативного закріплення обов'язків органів державної влади інформувати про поточну діяльність з питань профілактики злочинності та правопорушень.

Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти системи профілактики адміністративних правопорушень, об'єднані між собою певними організаційними зв'язками, з-поміж яких А.Е. Жалінський та М.В. Костицький виокремлюють управлінські взаємозв'язки. Окрім оперативного, орієнтаційного управління, нагляду та контролю (де чітко визначено відносини влади і підпорядкування), до цієї групи вони відносять і координаційні зв'язки. Координування, на їхню думку, – це вид управлінських зв'язків, за якого уповноважені на це органи об'єднують дії низки інших відомств для вирішення загальних завдань і встановлюють їх доцільність. Іншими словами, координування розглядається як взаємодія, що здійснюється з метою організації координації³⁸⁹.

Отже, наявність координаційного впливу є необхідною умовою для узгодження діяльності суб'єктів профілактики адміністра-

³⁸⁹ 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. – С. 102.

тивних правопорушень. Наукова література не містить єдності думок стосовно понять «взаємодія» та «координація», однак Ю.М. Козлов, узагальнивши різні наукові погляди, наводить більше десяти різних теоретико-прикладних змістовних визначень поняття «координація»³⁹⁰. Варіанти ж співвідношення таких понять визначаються відповідно до розуміння цих категорій. Так, часто їх уживають як синоніми³⁹¹ або ж вказують на різницю у методі досягнення узгодженості із зазначенням тотожності змісту, наполягаючи на тому, що у взаємодії узгодженість досягається за допомогою домовленостей, рівних за своїм правовим статусом суб'єктів³⁹².

На нашу думку, 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, координаційний орган має право та обов'язок виявити ініціативу щодо питання про узгодженість дій, створити, забезпечити організаційні умови взаємодії. Обов'язок органів, які піддаються координуванню – використовувати ці умови і робити все необхідне для узгодження заходів³⁹³. 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 вступати у добровільні договірні відносини про співпрацю у сфері профілактики конкретних адміністративних деліктів на певній території, про спільне проведення там запланованих заходів щодо профілактики адміністративних правопорушень.

Організаційні зв'язки сприяють створенню можливостей взаємного самовпорядкування діяльності суб'єктів та вияву ініціативи

³⁹⁰ Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР / Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – С. 17.

³⁹¹ Лунев А.Е. Координация в государственном управлении / А.Е. Лунев // Советское государство и право. – 1971. – № 11. – С. 33.

³⁹² Зарипов З.С. Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел / З.С. Зарипов. – Томск, 1980. – С. 56.

³⁹³ 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. – С. 103.

для вирішення питань, які недоцільно чи неможливо вирішувати у порядку чіткої регламентації «зверху»³⁹⁴.

Взаємодія суб'єктів профілактики правопорушень з об'єктами може здійснюватися у різноманітних формах. Найчастіше це спільні патрулювання, рейди, обходи, спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями; узгодження конкретних самостійних заходів, зокрема лекції, бесіди, рейди, інструктаж працівниками міліції членів громадської правоохоронної організації; спільний аналіз оперативної обстановки, спільні наради, семінари, збори; навчання представників громадськості техніки охорони громадського порядку, профілактичної роботи і т. д.

Серед названих форм взаємодії слід відзначити і координаційний вплив на інші суб'єкти системи, оскільки статус органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій як центрів публічної влади на відповідній території дає можливість ефективно організовувати взаємодію не тільки безпосередньо підпорядкованих органів, структур тощо.

Зазначені форми взаємодії повною мірою реалізуються завдяки функціонуванню управлінь, відділів, секторів місцевих державних адміністрацій та опосередковано підпорядкованих місцевих (територіальних) органів виконавчої влади галузевої компетенції за відповідними галузями управління.

Важливим напрямом взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами є їхня співпраця щодо отримання від перших інформації про осіб, які ніде не працюють та зловживають спиртними напоями; влаштовують сімейно-побутові конфлікти; схильні до вчинення злочинів та правопорушень; утримують притони або здають своє житло в оренду для виготовлення та розлиття спиртних напоїв, виготовлення та вживання наркотиків; займаються проституцією та іншими правопорушеннями. А також про підвали, горища, які служать місцями, де збираються антисоціальні елементи. Не менш важливою є взаємодія з трудови-

³⁹⁴ 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. 90.

ми колективами, підприємствами та установами, звідки суб'єкти профілактики правопорушень можуть отримувати інформацію про такі категорії осіб: яких звільнено за прогули та інші правопорушення; які зловживають спиртними напоями та наркотичними засобами; розкрадають державне та приватне майно, а також інформацію про вжиття заходів суспільного впливу щодо порушників трудової дисципліни та громадського порядку.

На місцевому рівні завдання управління у сфері профілактики адміністративних правопорушень виконуються у більшості випадків саме завдяки взаємодії. Неможливо уявити, як за відсутності узгодження дій, рішень, інших форм та способів взаємодії органи місцевого самоврядування та виконавчої влади можуть повноцінно реалізовувати визначену законом компетенцію, зокрема й у профілактичній сфері. Їх взаємодія – з'єднувальний елемент усього механізму, що дозволяє забезпечувати ефективну діяльність стосовно досягнення мети органів місцевого управління щодо забезпечення законності та правопорядку.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках – повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом і громадського, і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності. Ці органи посідають одне з перших місць серед суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень, що зумовлено їх широкою компетенцією, завданнями «вирішення питань місцевого значення» на основі взаємодії з іншими суб'єктами.

Організаційні зв'язки можуть бути субординаційного та координаційного характеру, що впливають на об'єкт профілактики з метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами відповідної сфери. Вони сприяють співпраці з державними органами виконавчої влади, громадськими організаціями, політичними партіями, окремими громадянами чи їх групами, спільнотами в процесі профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території.

Співпраця суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень з населенням – це вкрай важливий елемент процесу демократизації суспільства, забезпечення законності і правопорядку, а залучення до цієї справи громадськості на принципах довіри, взаємопорозуміння і добропорядності є одним з основних напрямів створення реальної протидії правопорушенням у відповідних територіальних громадах.

Японські вчені однією з причин зменшення злочинності називають активне співробітництво поліції і громадськості. Діяльність японських поліцейських у великих містах більше нагадує атмосферу і умови села, ніж ситуацію міста. Існування Асоціації дружби поліцейських будиноків (а це передусім тісний контакт між поліцейськими та населенням) свідчить про те, що протидія небажаним наслідкам урбанізації може мати успіх. Кримінальна ситуація визначається характером ставлення населення до правоохоронних органів. З одного боку, з цим фактором пов'язана готовність громадян до звернення із заявами і повідомленнями про злочин, з іншого – бажання співробітничати з правоохоронними органами, надавати посильну допомогу в підтриманні громадського порядку, попередженні й розкритті злочинів³⁹⁵.

Ситуація в Україні не сприяє боротьбі зі злочинністю, правопорушеннями та причинами і умовами їх учинення.

На думку Р.І. Тринька, «...рівень злочинності напряму залежить від етнічного складу населення»³⁹⁶, а населення відповідної територіальної громади саме і є об'єктом профілактичного впливу органів місцевого самоврядування у різних ланках місцевого управління.

Вплив етнічного складу населення на рівень злочинності наводиться у таблиці³⁹⁷:

³⁹⁵ Петков В.П. Щодо партнерства міліції та населення у зміцненні дисципліни та у профілактиці злочинності / В.П. Петков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. стат. – 2000. – № 2. – С. 58–59.

³⁹⁶ Тринько Р.І. Злочинність в Україні / Р.І. Тринько. – Львів, 2007. – С. 34–35.

³⁹⁷ Загвойська Л.Д. Економічне підґрунтя менеджменту природних ресурсів на засадах сталого розвитку / Л.Д. Загвойська, О.Я. Лазор // Економіка України. – 2005. – № 8. – С. 79; Куфта Н.О. Зміцнення податкової дисципліни як фактор стабілізації фінансової системи / Н.О. Куфта // Економіка України. – 2001. – № 1. – С. 126–151.

Таблиця

Група областей і міст за питомою вагою титульної нації в загальній чисельності населення, %	Кількість областей, міст	Середня питома вага титульної нації в загальній чисельності населення		Рівень злочинності (на 100 тис. населення)	
		%	до I групи, %	злочинність	до I групи, %
I до 80,0	9	57,8	100,0	1188	100,0
II 80,0–90,0	5	83,1	143,8	1005	84,6
III 90,0 і більше	13	94,0	162,6	760	64,0
В Україні	27	79,9	138,2	1044	87,9

У першій групі регіонів (у АР Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Одеській, Харківській, Чернівецькій областях та м. Севастополі), де українців за походженням лише 57%, рівень злочинності становить 1188 (на 100 тис. населення) і є вищим проти відповідного показника в Україні на 13,8%.

Друга група регіонів (Закарпатська, Миколаївська, Сумська, Херсонська області та м. Київ), на нашу думку, маючи незначний вплив етнічного складу населення на рівень злочинності, особливою інтересу в нашому дослідженні не викликає.

Водночас у третій групі регіонів (у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій, Черкаській і Чернігівській областях), де переважає титульна нація (94%), рівень злочинності сягає 760 і є нижчим проти середнього в Україні на 27,2% (див. табл.). Форма зв'язку між етнічним складом населення і рівнем злочинності є обернено пропорційною, тобто із підвищенням питомої ваги титульної нації в загальній чисельності населення злочинність знижується і навпаки. У плануванні та реалізації профілактичних заходів на цей фактор повинні зважати органи місцевого самоврядування³⁹⁸.

Про це свідчать, зокрема, факти, що наводяться у листі Головного управління МВС України у Львівській області «Про стан

³⁹⁸ Тринько Р.І. Злочинність в Україні / Р.І. Тринько. – Львів, 2007. – С. 34–35.

виконання ОВС Львівської області Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 13 січня 2008 р. № 18/18. Відповідно до інформації, викладеної у цьому листі, на території Львівщини проживає 391 особа циганської національності. Протягом 2007 року працівники ГУ МВС України лише у сфері незаконного обігу наркотиків викрили 6 наркозлочинів, які скоєні такими особами. Порушено також 5 кримінальних справ щодо циганських наркоділків³⁹⁹.

На території населеного пункту подібну інформацію могли б збирати, аналізувати та передавати до органів внутрішніх справ і посадові особи органів місцевого самоврядування, а також соціальних служб, підрозділів роботи з неповнолітніми, відділів та закладів системи освіти, охорони здоров'я тощо, котрі безпосередньо спілкуються з великою кількістю громадян відповідної територіальної громади.

Відповідно до даних, одержаних у 1993 р. Інститутом соціології АН України разом з Лондонським представництвом служби Геллапа в Україні, повну довіру міліції висловили лише 11,2% опитаних, у той час повну недовіру висловили 52,3%, а 29,9% населення довіряє міліції частково. Показовим у цьому плані є той факт, що результати опитування населення у 1992 р. були більш втішними: за повну довіру міліції висловились 13,6%, за часткову – 30,5%, а за повну недовіру – 47,0%.

Отже, недовіра більшої частини населення до правоохоронних органів свідчить про те, що громадяни не лише мало сподіваються на захист з боку державних органів від злочинних посягань, а й не бажають брати участь у боротьбі зі злочинністю⁴⁰⁰.

На нашу думку, основними проблемами залучення громадськості до роботи органів самоврядування України у сфері профілактики правопорушень, зокрема, є: непрозорість діяльності органів

³⁹⁹ Про стан виконання ОВС Львівської області Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Лист Головного управління МВС України у Львівській області від 13.01.2008 р. № 18/18 на № 99 від 31.01.2007 р.

⁴⁰⁰ Петков В.П. Щодо партнерства міліції та населення у зміцненні дисципліни та у профілактиці злочинності / В.П. Петков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наук. статей. – 2000. – № 2. – С. 59.

місцевого самоврядування в цілому, послаблення підконтрольності і підзвітності місцевих рад через перехід до пропорційної системи, недосконалість регулювання адміністративних процедур на центральному та місцевому рівнях, непрозорість розподілу бюджетних коштів, недостатня активність ЗМІ у висвітленні діяльності місцевої влади, зумовлена, зокрема, повільним роздержавленням місцевої преси, інституційна та фінансова слабкість територіальних громад, залежність від «зовнішнього» фінансування, фіктивність значної кількості зареєстрованих громадських організацій, низький рівень довіри до органів самоорганізації населення та громадських об'єднань, як суб'єктів профілактики.

Акцентуємо увагу на трьох основних проблемних напрямках у взаємодії держави й громадських організацій у сфері профілактики правопорушень, а саме: залучення до консультацій та прийняття рішень; суспільний контроль влади та її інформаційна відкритість; спільне здійснення соціально важливих програм. Для вирішення цієї проблеми слід ширше застосовувати такі форми участі громадськості у процесі прийняття владних рішень, як інформування, консультування, дорадче залучення, стимульована та добровільна участь тощо.

Взаємодія органів внутрішніх справ з державними органами, трудовими колективами та громадськими організаціями – це погодні дії цих суб'єктів (за цілями, завданнями, напрямками), орієнтовані на недопущення або припинення правопорушення, притягнення осіб до відповідальності, а також формування в громадськості позитивного ставлення до відповідних норм і правил громадського співжиття⁴⁰¹.

Взаємодією органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень можна вважати організований спільний вплив не менш ніж двох уповноважених суб'єктів на об'єкт профілактики юридично допустимими засобами, методами та у спосіб, що їм властивий відповідно до правового статусу, для досягнення спільної профі-

⁴⁰¹ Організація охорони громадського порядку: конспект лекцій / за ред. М.Б. Бучка. – Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського юридичного інституту МВС України, 2004. – С. 104.

лактичної мети – максимально високого рівня законності та правопорядку на відповідній території.

Нинішній стан взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики правопорушень на місцях вимагає поліпшення нормативно-правового, організаційного, матеріально-технічного та кадрового забезпечення цих органів під час здійснення профілактики адміністративних правопорушень.

Децентралізація державних повноважень у сфері профілактики адміністративних правопорушень є однією з форм зміцнення взаємодії між суб'єктами профілактики, які відрізняються статусом, організаційною формою тощо.

В Українській державі принцип взаємодії суб'єктів владних повноважень у сфері профілактики адміністративних правопорушень, зокрема місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень на відповідній території, частково закріплений Конституцією України та Законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також Концепцією адміністративної реформи.

Однак з боку держави цей принцип стосовно органів місцевого самоврядування, як важливих суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень, не був належно підкріплений організаційно-правовими та матеріально-фінансовими механізмами реалізації, хоча децентралізація повноважень органів виконавчої влади у сфері профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні є однією з найважливіших форм посилення взаємодії суб'єктів профілактики, які відрізняються між собою статусом, організаційними формами тощо.

Ситуація, що склалася в організаційно-правовій, матеріально-фінансовій діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування різних рівнів та ланок управління з профілактикою правопорушень, не завжди сприяє реалізації цих форм. Немає належного правового регулювання взаємовідносин між цими суб'єктами.

Окрім інших проблем взаємодії суб'єктів профілактики, можемо також назвати:

1) недостатність науково-теоретичного розроблення питань взаємодії суб'єктів профілактики;

2) відсутність чітких та зрозумілих нормативно-правових актів, які б зобов'язували до взаємодії;

3) пошук нових підходів щодо взаємодії, відхід від «формальної» взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень;

4) зосередження людського та матеріально-фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування на інших, часто менш важливих або взагалі дріб'язкових завданнях;

5) відсутність раціонального співвідношення функцій та можливостей кожного суб'єкта системи профілактики адміністративних правопорушень тощо.

Вирішенню цих проблем сприятимуть насамперед такі заходи:

1) створення відповідних інформаційних програмних систем у сфері профілактики адміністративних правопорушень», які б забезпечували швидке поширення інформації у середовищі місцевих органів публічної влади, яка утворюється внаслідок профілактичної діяльності цих органів;

2) розроблення та реалізація типових планів і програм профілактики правопорушень, які б передбачали спільні профілактичні дії чи акти суб'єктів системи профілактики, та налагодження активної співпраці представників органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень;

3) застосування правових та організаційних форм, методів і способів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами під час здійснення профілактики правопорушень.

Основні результати розділу опубліковані у праці автора «Теоретичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень»⁴⁰².

⁴⁰² Лещух А. Теоретичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів, 2009. – Вип. 3. – С. 167–174.

ВИСНОВКИ

У дослідженні запропоновано принципово нове вирішення наукових і практичних проблем, що виявляється у науковому обґрунтуванні та розвитку концептуальних засад правового статусу та діяльності органів місцевого самоврядування як самостійних, повноцінних суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень у державі та суспільстві. Вказана проблема раніше не досліджувалася, оскільки до початку 90-х рр. місцеві ради та їхні органи мали статус державних органів. Тому предметом уваги учених і практиків у різних галузях юридичної науки були окремі питання організації профілактичної діяльності місцевих органів державного управління винятково у такому статусі.

Сьогодні держава передбачає та закріплює на законодавчому рівні у профільному законі про місцеве самоврядування та в галузевих законах окремі завдання, функції та повноваження органів місцевого самоврядування стосовно прийняття обов'язкових до виконання на відповідній території актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню. Однак така діяльність держави має несистемний характер, що не дозволяє повноцінно реалізовувати свої можливості у сфері профілактики органам місцевого самоврядування.

Основними результатами наукового дослідження, здійсненого шляхом системного аналізу чинного міжнародного та національного законодавства, науково-теоретичного осмислення його практичної реалізації в Україні є принципово нові висновки та рекомендації автора щодо врегулювання питань правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень, чітка регламентація організації їх профілактичної діяльності у взаємодії з іншими суб'єктами профілактики на відповідній території.

1. Повноваження у сфері профілактики адміністративних правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню, належать до компетенції державних органів. Ці органи

забезпечуються державою організаційно-правовими та матеріально-фінансовими ресурсами для виконання таких повноважень, водночас органи місцевого самоврядування навіть не розглядаються як суб'єкти профілактики правопорушень.

2. Правова регламентація у сфері діяльності органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень безпосередньо пов'язана з соціально-економічним, політичним, культурним станом українського суспільства та держави.

Основою правової регламентації у сфері профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування є: Конституція України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; закони України, що визначають організаційні засади роботи органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень; підзаконні нормативно-правові акти, що визначають статус місцевих органів публічної влади та їх структурних підрозділів як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень; акти органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих і власних (самоврядних) повноважень.

3. Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можуть бути і правовими, й організаційними. Вони мають свої особливості під час реалізації завдань у вказаній сфері для кожної територіальної громади та органу місцевого самоврядування.

4. Формуючи загальнодержавну модель профілактики адміністративних деліктів, слід передбачити у законодавстві впровадження органами місцевого самоврядування в Україні існуючих різновидів стандартів діяльності у цій сфері:

- а) міжнародних;
- б) загальнодержавних;
- в) галузевих;
- г) самоврядних, «особистих»;
- д) соціальних;
- е) індивідуальних тощо.

Визначено, що стандарти організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це система правових норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий (мінімальний)

рівень гарантованості правового статусу органів місцевого самоврядування щодо профілактики адміністративних правопорушень, та способи реалізації їхньої компетенції у цій сфері на відповідній території.

5. Особа як головний суб'єкт адміністративного правопорушення, є й основним об'єктом профілактики правопорушень. Відтак одним із головних завдань органів місцевого самоврядування у цій сфері є якнайширше залучення законослухняних громадян, представників громадських організацій, формувань відповідної територіальної громади до розроблення проектів рішень, організації та їх виконання на території проживання і виробничої діяльності.

Об'єктом системного і комплексного попереджувального впливу органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень є сукупність різних, багатосторонніх явищ, процесів, їх окремих сторін, об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовлюють існування адміністративної деліктності на відповідній території.

6. Встановлено, що інформація, яка використовується органами місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, – це систематизована сукупність задокументованих, висвітлених у засобах масової інформації чи в інший загальнодоступний спосіб відомостей стосовно реалізації конкретних профілактичних заходів у відповідній територіальній громаді. Інформаційна відкритість місцевих органів публічної влади сьогодні недостатня, а брак гласності та інформації у територіальних громадах заважає здійсненню громадського контролю за діями влади та впровадженню інформаційних програм і систем профілактики адміністративних правопорушень на відповідних територіях.

7. До функцій органів місцевого самоврядування належать зумовлені метою та повноваженнями місцевого самоврядування основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можна поділити на загальні (основні), спеціальні (спеціалізовані), допоміжні (обслуговуючі).

Крім того, органи місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень повинні виконувати такі функції:

а) цілевизначальні щодо забезпечення надходження до виконавців відповідної інформації – прогнозування, планування тощо;

б) ресурсозабезпечувальні (щодо забезпечення ресурсами – фінансування, матеріально-технічного забезпечення);

в) організаційно-регулювальні – стимулювання, заохочення;

г) кадрового забезпечення – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо;

г) трансформаційні (подальше вдосконалення заходів, способів і методів профілактичного впливу – стратегічне організаційне планування).

8. Організаційні функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень – це законодавчо врегульований владний вплив цих органів на виконання завдань місцевого самоврядування у межах повноважень та у спосіб, що передбачений законодавством і відображає волю та інтереси відповідної територіальної громади.

9. Прогнозування у сфері профілактики адміністративних правопорушень – це передбачення органами місцевого самоврядування можливих змін, тенденцій і закономірностей деліктності в майбутньому та проведення ефективних заходів щодо локалізації і нейтралізації цих негативних явищ для досягнення мети профілактики.

Планування як одна із функцій місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень передбачає діяльність стосовно формування засобів впливу, що забезпечують єдиний напрям зусиль усіх суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень для досягнення загальних її цілей.

10. В Українській державі принцип взаємодії суб'єктів владних повноважень у сфері профілактики адміністративних правопорушень, зокрема місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, відображено у Законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також у Концепції адміністративної реформи. Попри це, за своїм змістом він має недостатнє організаційно-правове забезпечення

в частині децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері профілактики адміністративних правопорушень на місцевому рівні.

Реалізація вказаного принципу взаємодії та делегування повноважень, пов'язаних із профілактикою правопорушень, сприятиме створенню таких інформаційних програмних систем, як «Місцева профілактика адміністративних правопорушень», «Електронно-автоматизована система обліку адміністративних правопорушень». Вони сприятимуть забезпеченню оперативного поширення інформації серед місцевих органів публічної влади; підготовці та реалізації типових планів, програм профілактики правопорушень, які передбачатимуть спільні профілактичні дії чи акти суб'єктів системи профілактики та налагодження активної співпраці представників органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень; застосування правових та організаційних форм, методів і способів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими уповноваженими суб'єктами під час здійснення профілактики правопорушень (створення спільних координаційних органів, проведення нарад, слухань тощо).

11. В Україні визріла нагальна потреба прийняти низку законів: «Про соціальну профілактику правопорушень», у якому було б закріплено основні завдання та функції суб'єктів профілактичної діяльності, її принципи, форми та методи; визначено правовий статус суб'єктів профілактики, в т. ч. органів місцевого самоврядування; передбачено джерела фінансування профілактичних заходів; «Про комендантську годину», «Про волонтерський рух», які б сприяли реалізації завдань профілактики правопорушень на загальнодержавному і місцевому рівнях.

12. Розроблено та подано на розгляд Львівської обласної державної адміністрації Типову програму профілактики правопорушень у територіальній громаді, яка була надіслана в органи місцевого управління для взяття до уваги в організаційно-планувальній та нормативно-проектній роботі у сфері діяльності, пов'язаній з профілактикою адміністративних правопорушень на території Львівської області.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1996. – 210 с.
2. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 527 с.
3. Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник академії правових наук України. – 2005. – № 2/37. – 317 с.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління. Теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. – К.: Юрінком, 1998. – 431 с.
5. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – 212 с.
6. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина): підручник / Ю.І. Римаренко, Є.М. Моїсєєв, В.І. Олєфір та ін. – К., 2008.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
8. Адміністративне право України: підручник / Ю. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
9. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
10. Акофф Р. Планування майбутньої корпорації / Р. Акофф. – М.: Прогрес, 1985. – 382 с.
11. Андрєєва О.Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О.Б. Андрєєва. – Х.: Університет внутрішніх справ, 1999. – 17 с.
12. Антонян Ю.М. О понятии профилактики преступлений / Ю.М. Антонян. – М., 1984. – 89 с.
13. Афанасьев К.К. Проблемы совершенствования административно-правовых форм и методов / К.К. Афанасьев // Вісник Луганськ. ін-ту внутр. справ МВС України. – 2000. – С. 240–247.
14. Бабий Н.А. Уголовное право Республики Беларусь. Общая часть: учеб. пособие / Н.А. Бабий. – Мн.: ГИУСТ БГУ, 2006. – 335 с.
15. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / М.О. Баймуратов // Консти-

туційне право України: підручник; за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 638 с.

16. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Х.: Університет внутрішніх справ, 1998. – 480 с.

17. Бандурка О.М. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: монографія / О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. – Х.: Університет внутрішніх справ, 2004. – 199 с.

18. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Харків, 2004. – 780 с.

19. Батанов О.В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О.В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.

20. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2005. – 800 с.

21. Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия / Р.С. Белкин. – М.: Дело, 2000. – 234 с.

22. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. – 1998. – № 3. – С. 3–20.

23. Борденюк В.І. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В.І. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.

24. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В.І. Борденюк // Право України. – 2003. – №11. – С. 17–22.

25. Бородін І.Л. Завдання та стадії розгляду справ про адміністративне правопорушення (проступок) / І.Л. Бородін // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 32. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 622 с.

26. Бородін І.Л. Конституційне та адміністративне право громадян на скаргу / І.Л.Бородін // Проблеми нормативно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини в діяльності ОВС: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 31 бер. – 1 квіт. 2005 р.). – Івано-Франківськ, 2005. – 175 с.

27. Бородін І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації / І.Л. Бородін // Право України. – 2001. – № 12. – С. 32–34.

28. Бородін І.Л. Правозастосовна практика на стадії порушення справи про адміністративний проступок / І. Бородін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових праць. – Донецьк, 2005. – № 1. – 320 с.

29. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис. ... канд. юрид. наук: спец.

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / К.Л. Бугайчук. – Х., 2002. – 243 с.

30. Бурдин К.И. Взаимодействие руководителя с общественными объединениями сотрудников в органах внутренних дел / К.И. Бурдин. – М., 1997. – 150 с.

31. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О.М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 98–104.

32. Введение в философию: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1989. – 367 с.

33. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

34. Венгеров А.Б. Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки / А.Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1977. – № 10. – С. 70–78.

35. Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ / А.Б. Венгеров // Советское Государство и право. – 1972. – № 8. – С. 36.

36. Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (теоретические вопросы) / А.Б. Венгеров. – М.: Юрид. лит., 1978. – 207 с.

37. Водний кодекс України: Закон України № 213/95-ВР від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

38. Волков А.Н. Основы краткосрочного криминологического прогнозирования и текущего планирования деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / А.Н. Волков. – М.: НИ и РИО; Акад. МВД СССР, 1983. – 30 с.

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

40. Гельфанд И.А. Предупреждение преступлений – основа борьбы с искоренением преступности / И.А. Гельфанд. – М., 1964. – 89 с.

41. Герасимчук В.Г. Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання: навч. посібник / В.Г. Герасимчук. – К.: КНЕУ, 2000. – 360 с.

42. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.

43. Голина В.В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение / В.В. Голина. – К.: УМК ВО при Минвизе УССР, 1989. – 69 с.

44. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття): посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь: ДПА України: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 108 с.

45. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні поняття): навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова; за заг. ред. проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
46. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: монография / В.А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.
47. Грохольський В.Л. Організаційна функція в управлінні спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 4. – С. 138–144.
48. Грушевський М. Історія України–Руси: в 11 т., 12 кн. / М. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1991. – Т. 1. – 590 с.; Т. 5. – 704 с.
49. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П.Ф. Гураль. – Львів: ЛьвДУВС; Край, 2008. – 468 с.
50. Давиденко Л.М. Запобігання злочинності як система профілактичних заходів та кримінологічна діяльність / Л.М. Давиденко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових праць. – Донецький юр. ін-т МВС при Дон. нац. ун-ті. – 2002. – № 3. – С. 162–170.
51. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
52. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
53. Деякі питання проведення земельних аукціонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 90. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2008-%EF>.
54. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>.
55. The European Declaration of Urban Rights. – SCLRA, 1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.
56. Диновський Д.М. Проблеми адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Д.М. Диновський // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 3. – С. 102–105.
57. Додин Е.В. Сборник научн. трудов / Е.В. Додин; Одес. нац. юрид. академия. – Одесса: Полиграф, 2007. – Т. 2. – 408 с.

58. Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.: (Про приєднання до конвенції див. Постанову ВР України № 3384-ХІІ від 14.07.93). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106.

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

60. Європейські в'язничні правила: рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (87) 3 від 12.08.1987 // Права людини. Амстердам. – К., 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.khpg.org/files/docs/033.pdf>.

61. Жалинский А.Э. Организационные связи органов внутренних дел в системе профилактики правонарушений / А.Э. Жалинский // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1977. – С. 81–94.

62. 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.

63. Железняк Н. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Н. Железняк // Право України. – 2004. – № 11. – С. 140–143.

64. Жуковська Ж.О. Залучення населення до співробітництва з міліцією / Ж.О. Жуковська // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 1. – 233 с.

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

66. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. видання / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 672 с.

67. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові проблеми взаємодії боротьби з корупцією: монографія / Д.Г. Заброда, В.К. Колпаков. – Дн.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – 176 с.

68. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Д.Г. Заброда. – К., 2005. – 20 с.

69. Загвойська Л.Д. Економічне підґрунтя менеджменту природних ресурсів на засадах сталого розвитку / Л.Д. Загвойська, О.Я. Лазор // Економіка України. – 2005. – № 8. – С. 75–80.

70. Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка / А.В. Загорный. – М., 1981. – 212 с.

71. Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными

організаціями в предупрежденні правонарушень і укріпленні общественного порядку: учебное пособие / А.В. Загорный. – М., 1981. – 169 с.

72. Закалюк А.П. Соціальні передумови, причини та умови корупції в Україні / А.П. Закалюк // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності: матеріали міжнар. науково-практич. конф. (Харків, 15–16 грудня 1998 р.). – 1999. – С. 59–66.

73. 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. – 397 с.

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

75. Зелинский А.Ф. Криминология: курс лекций / А.Ф. Зелинский. – Х.: Прапор, 1996. – 259 с.

76. Земельний кодекс України: Закон від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

77. Інформація про стан виконання Програми протидії злочинності і корупції в Харківській області на 2005–2006 роки: рішення Харківської обласної ради від 31 травня 2005 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: oblrada.kharkov.ua/dod/302V16d01inf.doc.

78. Інформація про хід виконання Комплексної програми підтримки порядку та профілактики злочинності в місті Бердянську на 2007–2010 роки у 2007 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://209.85.129.132/search?q=cache:tl69CLFm8K8J:www.rada.berdyansk.net/vlada/docs/resh2008/70d.pdf>.

79. Каиржанов Е.И. Понятие, структура и виды профилактики преступлений: лекция / Е.И. Каиржанов. – Караганда, 1986. – 121 с.

80. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / В.М. Кампо. – К.: Ін Юре, 1997. – 34 с.

81. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.

82. Кельман М.С. Теорія держави і права (схеми, таблиці, поняття): навч. посібник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.В. Сушицька. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 148 с.

83. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2002. – 328 с.

84. Кобец Н.Г. Социальная ответственность в системе предупреждения правонарушений на предприятии / Н.Г. Кобец // Советское государство и право. – 1978. – № 3. – С. 91–92.

85. Ковалів М.В. Інформаційне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ / М.В. Ковалів // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному

процесі, взаємодії з іншими службами: матер. наук.-практ. семінару (Львів, 2 груд. 2005 р.). – Львів, 2005. – С. 46–50.

86. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51. – Ст. 1122.

87. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практ. коментар / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.

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

89. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник; за ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

90. Коломоець Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу / Т. Коломоець // Право України. – 2003. – № 2. – С. 105–111.

91. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

92. Колпаков В.К. Адміністративно-правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

93. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка / В.К. Колпаков. – К.: Украинская академия внутренних дел, 1998. – 267 с.

94. Колпаков В.К. Взаимодействие участковых инспекторов милиции с формированиями общественности: учеб. пособие / В.К. Колпаков. – К., 1990.

95. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

96. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка. – 1999. – 735 с.

97. Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

98. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 року №416-р // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – № 10: Місцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 448 с.

99. Кормич Б.А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посібник / Б.А. Кормич. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.

100. Кормич Б.А. Інформаційний чинник державного управління / Б.А. Кормич // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 80–84.

101. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник / М.І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.

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

103. Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М.А. Краснов. – М.: Акад. прав. ун-т, 1993. – 296 с.

104. Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Гос. изд-во политической литературы, 1955. – 567 с.

105. Криеф-Вербар К. Информационные обязательства в сфере экономических преступлений во Франции / К. Криеф-Вербар // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 139–145.

106. Криминология / А.И. Долгова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2008. – 352 с.

107. Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 415 с.

108. Криминология: учебник (для учебных заведений МВД Украины) / В.Г. Лихолоб, В.П. Филонов, О.И. Коваленко, А.Е. Михайлов; под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. – Киев–Донецк, 1997. – 398 с.

109. Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – 734 с.

110. Криминология: учебник / под ред. Б.В. Коробейникова, Н.В. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Юрид. лит., 1988. – 384 с.

111. Криминология: учебник для юридических вузов / Р.М. Акутаев, В.Н. Бурлаков, В.В. Вандышев и др.; под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. – 576 с.

112. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон від 11 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

113. Криминологія: підруч. для студ. вищих навч. закл. / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.

114. Криминологія: конспект лекцій / Р.М. Янович, І.О. Єсип, М.Й. Штангрет. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – 144 с.

115. Криминологія: навч.-методич. посібник / В.В. Василевич, Т.Л. Кальченко, Н.В. Кулакова та ін.; за заг. ред. проф. О.М. Джужа. – К.: Атіка, 2008. – 316 с.

116. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / А.Р. Крусян. – Одеса, 1999. – 18 с.

117. Крусян А.Р. Інформаційно-комунікативні зв'язки в механізмі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самов-

рядування / А.Р. Крусян // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 11. – С. 183–186.

118. Крымский С.Б. Верификация социальных прогнозов (методологический аспект) / С.Б. Крымский, В.Е. Пилипенко, Ю.В. Салюк; отв. ред. Ю.Н. Пахомов. – К.: Наукова думка, 1992. – 116 с.

119. Куйбіда В. Система місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 195–199.

120. Курс кримінології: Загальна частина: підручник: у 2 кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

121. Курс советской криминологии: Предупреждение преступности / В.К. Звирбуль, И.И. Карпец, Б.В. Коробейников и др. – М.: Юрид. лит., 1986. – 352 с.

122. Куфта Н.О. Зміцнення податкової дисципліни як фактор стабілізації фінансової системи / Н.О. Куфта // Економіка України. – 2001. – № 1. – С. 22–26.

123. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: навч. посібник / О.Д. Лазор. – 3-тє вид., доповн. і переробл. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.

124. Лещух А. Вплив адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України на профілактику адміністративних правопорушень / А. Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів, 2007. – Вип. 2. – С. 189–195.

125. Лещух А. Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична / Головний редактор В.Л. Оргинський. – Львів, 2008. – Вип. 3. – С. 194–200.

126. Лещух А. Сутність організаційних функцій органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух // Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія юридична. – 2009. – Вип. 50. – С. 139–144.

127. Лещух А. Теоретичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень / А. Лещух // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів, 2009. – Вип. 3. – С. 167–174.

128. Лившиц Р.З. Государство и право в современном обществе / Р.З. Лившиц // Теория права: новые идеи. – М.: Спарк, 1991. – Вып. 1. – 309 с.

129. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – 355 с.

130. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
131. Літошенко О.С. Шляхи вдосконалення правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні / О.С. Літошенко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 93–100.
132. Лунев А.Е. Координация в государственном управлении / А.Е. Лунев // Советское государство и право. – 1971. – № 11. – С. 27–34.
133. 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.
134. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
135. Малков В.Д. Сущность и содержание социального управления / В.Д. Малков // Проблемы теории и социологии управления органами внутренних дел: Труды Академии МВД России. – М., 1992. – 370 с.
136. Маркелов Т.Л. Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями / Т.Л. Маркелов // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. – М.: ВНИИ по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – 228 с.
137. Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / под общ. ред. С.Н. Юрковой. – СПб.: Знание, 2000. – 322 с.
138. Місцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства; ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 304 с.
139. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.М. Музичук. – Х., 2003.
140. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
141. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
142. 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.
143. 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. – Львів, 2007. – 20 с.

144. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. – К.: НАНУ Ин-т госуд. и права, 1995. – 207 с.

145. Оболонский А.В. Системный анализ отрасли государственного управления / А.В. Оболонский // Советское Государство и Право. – 1974. – № 5. – С. 75–80.

146. Озерський І.В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект) / І.В. Озерський // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними: Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників. Міжвідомчий наук. зб. / за ред. А.І. Комарової, М.О. Потєбенька, В.П. Пустовойтенка та ін. – К., 2001. – Т. 25.

147. Оксамытний В.В. Теория государства и права / В.В. Оксамытний. – М., 2004. – 563 с.

148. Олефір В.І. Імплементация міжнародних норм щодо протидії нелегальній міграції у національне законодавство України / В.І. Олефір // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 29. – Х., 2005. – С. 76–85.

149. Олефір В.І. Протидія нелегальній міграції як форма забезпечення громадського порядку / В.І. Олефір // Право України. – 2005. – № 1. – С. 82–85.

150. Олефіренко Е.О. Правові основи діяльності органів управління щодо здійснення прав громадян / Е.О. Олефіренко // Підприємництво, господарювання і право. – № 5. – 2005. – С. 82–85.

151. Організація охорони громадського порядку: конспект лекцій / за ред. М.Б. Бучка. – Івано-Франківськ: вид-во Прикарпатського юридичного інституту МВС України, 2004. – 128 с.

152. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В.Д. Сущенко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.

153. Ортинський В.Л. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навчально-методич. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – 248 с.

154. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

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

156. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – 155 с.

157. Паньонко І.М. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / І.М. Паньонко. – Львів, 1998. – 132 с.

158. Пастухова В.В. Аналіз системи стратегічного управління підприємством: методологічний аспект / В.В. Пастухова // Фінанси України. – 2000. – № 10. – С. 69–74.

159. Передвиборча програма Блоку Юлії Тимошенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/news/press/246/>.

160. Передвиборча програма Блоку «Народний Союз Наша Україна» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.maidan.org.ua/wiki/index.php>.

161. Передвиборча програма Блоку політичних партій «Блок Литвина» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://narodna.org.ua/news/2007/08/09/4349/>

162. Передвиборча програма Партії Регіонів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/meet/program/>

163. Петков В.П. Щодо партнерства міліції та населення у зміцненні дисципліни та у профілактиці злочинності / В.П. Петков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наук. статей. – 2000. – № 2. – С. 55–63.

164. Петков С.В. Планування в управлінні організацією як один з елементів ефективного менеджменту / С.В. Петков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 64–69.

165. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ / В.М. Плішкін. – К., 1999. – 398 с.

166. Погорілко В.Ф., Ісаєва Н.К., Батанов О.В. та ін. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

167. Полешко А. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: матеріали республ. наук.-практич. конф. (Харків, 9–11 листопада 2005 р.) / А. Полешко // Право України. – 1995. – № 12. – С. 90–93.

168. Полищук А.Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект: учеб. пособие / А.Д. Полищук. – К., 1981.

169. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – № 10: Місцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 448 с.

170. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / А.Б. Агапов. – М., 2001. – 710 с.

171. Правова статистика: підручник / Є.М. Моїсєєв, О.М. Джу́жа, В.В. Василевич та ін.; за заг. ред. проф. О.М. Джу́жи. – К.: Атіка, 2008. – 392 с.

172. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

173. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

174. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10; Місцеве самоврядування в Україні. – С. 86–94.

175. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

176. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1276%2F2005>.

177. 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.

178. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року №1767. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.

179. Про затвердження обласної Комплексної програми профілактики злочинності на 2005–2010 роки: розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації від 19 жовтня 2005 р. № 875. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/official/>

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

181. Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 394. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394-2008-%EF>.

182. Про затвердження програми «Про поліпшення пожежної безпеки об'єктів всіх форм власності, розвитку інфраструктури підрозділів пожежної охорони м. Ладижин на 2006 рік: рішення Ладижинської міської ради Вінницької області від 13 січня 2006 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lmr.uatop.com/docs/rozporядzh/1140708621/>.

183. Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України

від 26 грудня 2003 року № 2029. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data/base33/ukr33953.htm>.

184. Про затвердження рішення колегії від 21 серпня 2007 року «Про хід виконання обласної Комплексної програми профілактики правопорушень у Чернівецькій області на 2007–2009 роки: розпорядження голови Чернівецької обласної державної адміністрації № 382-р від 23.08.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1804&Itemid=8.

185. 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>.

186. Про заходи щодо виконання Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки: розпорядження голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 09.03.2004 р. № 126. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/modules.php?name=News&file=print&sid=1415>.

187. Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=123-2002-%F0>.

188. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.

189. Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів: Указ Президента України від 15 грудня 2006 року №1087/2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart05/idx054467.htm>.

190. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.umvd.gov.ua/LAWS/prog-migr.htm>.

191. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=437-2001-%F0>.

192. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

193. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394: Указ Президента № 309/2008 від 7 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F2008>.

194. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394: Указ Президента України № 406/2008 від 25.04.2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F2008>.

195. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

196. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст. 2258.

197. Про конституційність Постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394 «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»: Конституційне подання Президента України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0012100-08>.

198. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – С. 12.

199. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

200. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

201. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

202. Про міську комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: рішення Сумської міської ради від 20 грудня 2006 р. № 284-МР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decision_2006/session8/284-mr.

203. Про Національну програму інформатизації: Закон від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.

204. 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>.

205. 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>.

206. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України № 706/2005 від 25.04.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 34. – 192 с.

207. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24 січня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35. – Назва Закону із змінами, внесеними згідно із Законом № 609-V від 07.02.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 15. – Ст. 194.

208. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

209. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

210. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

211. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

212. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

213. Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

214. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.

215. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

216. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 (Зі змінами, внесеними Постановою від 3 березня 2000 р. № 5 (витяг) // Судова практика Верховного Суду України у справах про адміністративні правопорушення / за заг. ред. П.П. Пилипчука. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 328 с.

217. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

218. Про Програму заходів щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на 2007–2009 роки: рішення Луцької міської ради від 25 квітня 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://209.85.129.132/search?q=cache:EuYmD6MurUUJ:economy.jamp.org.ua/wp-content/uploads/2008/11/15.rf>.

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

220. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-

членами: Закон України від 10 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

221. Про стан виконання ОВС Львівської області Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Лист Головного управління МВС України у Львівській області від 13.01.2008 р. № 18/18 на № 99 від 31.01.2007 р.

222. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

223. Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. № 116-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 29. – Ст. 156.

224. 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>.

225. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

226. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

227. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

228. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

229. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 12–48.

230. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.

231. Про хід виконання Плану заходів щодо взаємодії органів виконавчої влади та правоохоронних органів Миколаївської області протягом другого півріччя 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/publication/content/3418.html?lightWords=%E1%F3%E3>

232. Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю та запобігання терористичним проявам в Київській області на 2002–2005 роки: Рішення Київської обласної ради від 23.01.03 р. № 069-06-XXIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.kyivobl.gov.ua/viewpage.php3>.

233. Програма розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000–2005 роки від 16.12.1999 р.: рішення колегії МВС України «Про підсумки роботи органів внутрішніх справ у 1999 р. та завдання

відповідно до вимог Президента та Уряду України щодо поліпшення боротьби зі злочинністю і посилення охорони громадського порядку» від 28.12.1999 р. № 8 км/1.

234. Психология: словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1990. – 494 с.

235. Рабінович П.М. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / П.М. Рабінович, Г.Г. Шмельова, Л.А. Луць. – К., 1993. – С. 344.

236. Рассудовский В.А. Право в системе научно-технической информации / В.А. Рассудовский // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 81–86.

237. Русаков А.Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: учеб. пособие / А.Ю. Русаков. – СПб., 2006.

238. Сахаров А.Б. Правовое обеспечение предупреждения преступлений / А.Б. Сахаров // Советское государство и право. – 1975. – № 11. – С. 83–85.

239. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

240. Словник іншомовних слів / під ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1985. – 968 с.

241. Словник-довідник для працівників органів державної податкової служби / авт.-упор. М.О. Бондаренко, Ю.І. Ляшенко, Л.А. Савченко та ін.; за ред. М.Я. Дем'яненка, П.В. Мельника. – К., 2001.

242. Смолін І.В. Моделі стратегічного управління та умови їх застосування / І.В. Смолін // Статистика України. – 2003. – № 4. – С. 52–55.

243. Советская криминология / отв. ред. А.А. Герцензон, В.Н. Кудрявцев, И.И. Карпец. – М.: Юридическая литература, 1966. – 319 с.

244. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М., 1987. – 1056 с.

245. Советское право: учебник / В.Ф. Опрышко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупка и др.; под ред. В.Ф. Опрышко. – К.: Вища школа, 1990. – 463 с.

246. Современный словарь иностранных слов. – 5-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 2002. – 842 с.

247. 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 / О.М. Солоненко. – К., 2004. – 20 с.

248. Сосновских Ю. Конституционная регламентация правового статуса территориальной громады в Украине: теоретические и конституционные аспекты / Ю.Ю. Сосновских // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: зб. матеріалів міжнар. науково-практич. конф. – К.: Жовтень, 2000. – С. 190–195.

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

250. Сприяння залученню молодих громадян до державної служби та до участі у місцевому самоврядуванні шляхом пропаганди та практичної імплементації в Україні Європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку. Творчий звіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=800BE82893E98C0173CCC3119BC76833?art_id=84835
251. Стратегії розвитку України: теорія і практика. – К., 2002. – 745 с.
252. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: монографія / О.І. Сушинський. – Л.: Афіша, 2003. – 176 с.
253. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.
254. Теорія держави і права: навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К., 2002. – 368 с.
255. Тертышник В.М. Взаимодействие следователя с иными подразделениями ОВД при расследовании преступлений / В.М. Тертышник, С.В. Слинько. – Х., 1995.
256. Томін В.Т. Взаємодія органів внутрішніх справ з населенням у боротьбі зі злочинністю / В.Т. Томін. – Омськ, 1978. – 123 с.
257. Тринько Р.І. Злочинність в Україні / Р.І. Тринько. – Львів, 2007. – 55 с.
258. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Львів, 2000.
259. Фещенко І.О. Проблема розмежування понять «координація» та «взаємодія» в правоохоронній діяльності / І.О. Фещенко // Юридичне читання молодих вчених: збірник матеріалів всеукраїнської наук. конф. (Київ, 23–24 квітня 2004 р.). – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – 223 с.
260. Филонов В.П. Состояние, причины преступности в Украине и ее предупреждение: монография / В.П. Филонов. – Донецк: Донеччина, 1999. – 640 с.
261. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.
262. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкіна // Юридичний журнал. – № 11 (41). – 2005. – С. 100–109.
263. Хорьков В.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования деятельности административных комиссий / В.Н. Хорьков // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 76–83.
264. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Х.: Право, 1996. – 164 с.

265. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М.: Форум-Инфра-М, 1998. – 160 с.
266. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В.М. Шванков. – М., 1978. – 87 с.
267. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: навч.-метод. посібник / З.Є. Шершньова, С.В. Оборська, Ю.М. Ратушний. – К.: КНЕУ, 2001. – 232 с.
268. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: підручник / З.Є. Шершньова. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К.: КНЕУ, 2004. – 699 с.
269. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія та ін. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – 872 с.
270. Янюк Н.В. Этика поведінки державного службовця: проблеми правового регулювання / Н. Янюк // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – 228 с.
271. Ярмакі Х.П. Організаційно-правові основи профілактики правопорушень неповнолітніх / Х.П. Ярмакі, К.М. Рудай // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 4. – С. 92–99.
272. Hiller G.A. Definitions of Community: Areas of Agreement / G.A. Hiller // *Rural Sociology*. – June. – 1955. – P. 778.
273. Jonassen C.T. Community Tipology. – *Community Structure and Analysis* / C.T. Jonassen. – N.Y., 1959. – P. 227.
274. The European Urban Charter. – Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.
275. The Sociology of Georg Simmel. – *Interaction in the Idea of Law*. – 1950. – P. 189.

ДОДАТКИ

Додаток А.1

Результати опитування представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань організаційно-правового забезпечення у сфері профілактики адміністративних правопорушень

№ з/пд запитання та варіанти відповідей	Обласні державні адміністрації								Посадові особи органів МС	Разом	% співвідношення
	Житомирська	Івано-Франківська	Київська	Львівська	Миколаївська	Полтавська	Сумська	Херсонська			
	Опитано осіб										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Яке місце посідає профілактика адміністративних правопорушень в політичній державі?											
а) важливе	27	23	28	35	23	24	28	30	18	236	66
б) неважливе	10	9	6	3	15	6	4	4	20	77	21
в) важко відповісти	3	8	6	2	2	10	8	6	2	47	13
2. Чи достатні інформаційне забезпечення щодо профілактики адміністративних правопорушень органами та посадовими особами місцевого самоврядування?											
а) достатні	26	20	30	33	28	26	30	23	17	233	64
б) недостатні	11	11	6	5	10	6	4	9	23	85	24
в) важко відповісти	3	9	4	2	2	8	6	8	0	42	12
3. Які органи, посадові особи чи інші суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють найбільш ефективний вплив на профілактику правопорушень на підвідомчій території?											
а) міські ради	2	1	3	1	4	2	5	2	8	28	8
б) сільські, селищні ради	5	7	3	5	7	6	5	6	6	50	14
в) районні, обласні ради	1	–	1	–	3	2	4	1	2	14	4
г) виконавчі комітети місцевих рад	9	10	14	8	4	6	3	6	6	66	20
д) інші виконавчі органи	3	4	2	7	4	6	2	4	4	36	10
е) депутатські комісії	–	–	1	–	1	–	–	1	1	4	1
є) комісії (адміністративна, спостережна тощо)	5	3	3	6	3	6	3	5	7	41	12
ж) голова територіальної громади	4	3	3	1	3	1	1	1	1	18	5
з) депутат місцевої ради	1	1	–	1	–	–	–	1	–	4	1
и) органи самоорганізації населення	7	5	5	3	8	8	3	7	4	50	14
і) територіальні громади	3	6	5	8	3	3	4	6	1	39	11
4. Чи достатня законодавча (нормативно-правова) база з профілактики адміністративних правопорушень?											
а) достатня	17	24	20	18	15	16	20	15	19	164	46
б) недостатня	19	14	14	17	17	18	18	20	15	152	42
в) важко відповісти	4	2	6	5	8	6	2	5	6	44	12

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5. Чи відведена в чинному законодавстві належна роль органам та посадовим особам місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень (із делегуванням їм державою відповідних повноважень та надання матеріально-технічного та ін. забезпечення у цій сфері)?											
<i>а) неналежна</i>	20	25	21	17	32	35	31	23	38	242	67
<i>б) належна</i>	12	4	17	18	8	5	7	13	2	86	24
<i>в) важко відповісти</i>	8	11	2	5	–	–	2	4	–	32	9
6. Що, на Вашу думку, слід удосконалити або поліпшити в організаційно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування України у сфері профілактики адміністративних правопорушень?											
<i>а) нормативно-правову базу</i>	13	21	19	17	23	15	19	22	16	165	45
<i>б) систему органів самоврядування</i>	2	1	1	–	1	3	2	1	4	15	4
<i>в) структурно-кадровий апарат</i>	2	2	3	1	–	3	2	1	–	14	4
<i>г) матеріально-грошове забезпечення</i>	10	14	7	20	8	11	13	11	14	108	30
<i>д) інформаційно-технічне забезпечення</i>	13	2	9	2	8	8	3	5	6	56	16
<i>е) нічого не треба вдосконалювати,</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0
<i>є) інше або важко відповісти</i>	–	–	1	–	–	–	1	–	–	2	1
7. Що, на Вашу думку, ефективніше впливає на поліпшення стану законності на відповідній території?:											
<i>а) посилення відповідальності за вчинення правопорушення</i>	7	4	5	2	4	5	4	2	3	36	10
<i>б) інформаційно-роз'яснювальна робота</i>	12	7	9	5	5	7	9	7	5	66	18
<i>в) заохочення запобігання правопорушень</i>	7	9	6	18	17	7	14	18	13	109	31
<i>г) регулярність та системність профілактичних заходів</i>	4	10	11	7	9	13	3	9	14	80	22
<i>д) гласність щодо розгляду адміністративних справ</i>	9	10	8	6	5	6	10	4	4	62	17
<i>е) інше</i>	1	–	1	2	–	2	–	–	1	7	2
8. Як часто Ви особисто спостерігаєте заходи профілактики адміністративних правопорушень, які проводяться органами та посадовими особами місцевого самоврядування у населеному пункті, де проживаєте?											
<i>а) щодня</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
<i>б) щомісяця</i>	–	–	–	–	1	–	–	1	–	2	1
<i>в) щокварталу</i>	2	4	2	–	2	3	3	1	4	21	6
<i>г) що півроку</i>	7	5	2	4	2	5	4	2	4	35	10
<i>д) рідше ніж раз в рік</i>	21	19	23	27	21	17	26	20	24	198	54
<i>е) не спостерігаю</i>	7	5	3	5	12	8	6	9	5	60	17
<i>є) важко сказати</i>	3	7	10	4	2	7	1	7	3	44	12

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
9. Чи тотожними, на Вашу думку, є поняття «попередження» (1), «запобігання» (2) з «профілактикою» (3) адміністративних правопорушень?											
а) всі поняття тотожні	31	27	25	26	29	33	35	37	34	277	78
б) тотожні 2 і 3	5	7	3	5	4	7	4	2	4	41	11
в) тотожні 1 і 2	3	6	7	6	5	–	1	–	2	30	8
г) нетотожні	–	–	1	1	1	–	–	1	–	4	1
д) важко сказати	1	–	4	2	1	–	–	–	–	8	2
10. У яких ланках органів управління місцевого самоврядування, на Вашу думку, проведення заходів з профілактики правопорушень є максимально ефективним?											
а) село	11	7	9	13	13	7	12	7	6	85	24
б) селище	1	5	7	2	–	3	4	5	2	29	8
в) місто	2	3	2	1	2	2	3	4	4	23	6
г) район у місті	2	5	1	3	3	4	4	5	7	34	9
д) район	1	–	–	–	–	1	1	2	1	6	2
е) область	–	–	1	–	–	1	1	1	–	4	1
є) регіон	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
ж) будинок, вулиця, квартал	14	19	18	20	18	21	14	16	15	155	44
з) в усіх ланках	8	1	2	1	4	1	1	–	5	23	6
и) важко сказати	1	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0
11. Чи мають бути серед суб'єктів профілактики правопорушень, визначених державою, органи та посадові особи місцевого самоврядування, територіальні громади?											
а) так	27	25	29	28	23	25	16	29	24	226	64
б) ні	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
в) важко відповісти	1	–	–	–	–	–	1	–	–	2	1
г) ці суб'єкти повинні приймати власні програми профілактики	12	15	11	12	17	15	13	11	16	122	35
12. Які результати профілактики правопорушень?											
а) зайва трата часу та бюджетних коштів	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
б) зростання довіри та поваги до суб'єктів профілактики	17	13	11	15	17	14	11	8	7	113	31
в) посилення правопорядку і законності	23	26	29	24	20	24	27	30	31	234	66
г) послаблення позитивної відповідальності об'єкта профілактики	–	1	–	1	1	–	–	1	–	4	1
д) послаблення уваги до інших сфер діяльності	–	–	–	–	1	1	–	1	1	4	1
е) важко відповісти	–	–	–	–	1	1	2	–	1	5	1
13. Який із наведених видів профілактики, що здійснюється органами та посадовими особами місцевого самоврядування, на Вашу думку, більш ефективний?											
а) індивідуальний	9	8	15	11	10	4	9	12	10	88	24
б) колективний	4	8	3	3	6	1	1	1	–	27	8
в) загальний	2	2	5	7	7	3	–	4	1	31	9
г) комплексний	25	22	17	19	17	32	30	23	29	214	59

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
14. Чи потрібно в статуті відповідної територіальної громади передбачити функції (повноваження) та конкретні заходи, зважаючи на соціально-політичні, економічні, географічні та інші умови щодо профілактики правопорушень на відповідній території?											
а) так	35	33	32	37	39	30	33	35	37	311	86
б) ні	2	4	4	2	1	5	4	2	1	25	7
в) важко сказати	3	3	4	1	–	5	3	3	2	24	7
15. Органи та посадові особи повинні здійснювати заходи з профілактики правопорушень:											
а) за які вони накладають стягнення	8	5	14	17	4	14	15	9	14	100	28
б) що вчиняються на підвідомчій території	15	9	5	4	12	6	3	19	5	78	22
в) за які передбачені стягнення у вигляді штрафу, частина якого йде в місцевий бюджет	5	1	3	9	6	14	9	2	4	53	15
г) усіх правопорушень, передбачених законодавством	7	21	10	3	10	4	8	5	9	77	21
д) правопорушень, профілактика яких прямо передбачена нормативно-правовими актами	5	2	2	5	5	2	3	1	5	30	8
е) будь-яких, залежно від конкретної ситуації, на власний розсуд	–	1	6	–	3	–	–	4	1	15	4
є) у сферах містобудування, порушення правил користування житловими приміщеннями, благоустрою, утримання собак та котів тощо	–	1	–	2	–	–	2	–	2	7	2
ж) інше (вказати)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
16. Чи варто доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею, яка б передбачала повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень на підвідомчій території з відповідним поділом їх на «власні» та «делеговані»?											
а) так	17	12	8	10	9	8	14	17	6	101	28
б) ні	–	–	8	4	4	2	2	–	1	21	6
в) лише з власними повноваженнями	2	1	4	1	3	2	–	2	1	16	4
г) лише з делегованими повноваженнями	3	4	3	5	2	4	2	1	–	24	7
д) повноваження виконавчих органів достатньою мірою регламентовані нормативно-правовими актами	–	5	2	1	–	2	4	1	–	15	4
е) так, за умови їх організаційно-правового та матеріально-технічного забезпечення	18	17	13	19	20	21	18	19	30	175	49
є) важко відповісти	–	1	2	–	2	1	–	–	2	8	2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
17. Чи повинні органи та посадові особи органів місцевого самоврядування планувати свою діяльність в сфері профілактики правопорушень?												
а) так		40	40	40	40	40	40	40	40	40	360	100
б) ні		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
в) важко сказати		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. Чи можуть і повинні органи та посадові особи місцевого самоврядування прогнозувати стан правопорушень на відповідчій території?												
а) так		38	36	37	35	39	40	38	39	38	340	95
б) ні		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
в) важко сказати		-	-	-	2	1	-	1	1	-	5	1
г) залежно від стану криміногенної ситуації		2	4	3	3	-	-	1	-	2	15	4
19. Чи відповідає нормативно-правова база України з профілактики правопорушень європейським стандартам?												
а) так		9	2	14	3	12	18	6	1	7	72	21
б) ні		3	5	4	7	2	1	4	2	4	32	9
в) частково відповідає		24	17	13	22	19	17	19	25	18	174	49
г) важко сказати		4	6	9	8	7	4	11	12	11	72	21

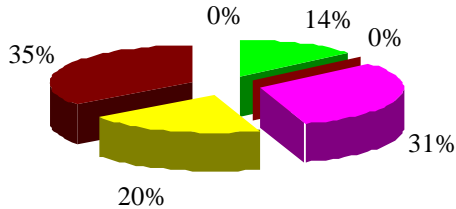
**Результати опитування з питань застосування
органами місцевого самоврядування напрямів
та методів у сфері профілактики адміністративних правопорушень**

№ з/п, запитання та варіанти відповідей	Категорії опитаних респондентів				Всього	% відношення
	пасажери органів МС	державні службовці	студенти курсанти	пересічні громадяни		
	40	20	30	60		
	Кількість опитаних осіб				150	100
1. Який із напрямків профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування повинен бути головним у сфері профілактики адміністративних правопорушень?						
а) безпосередня профілактика	13	5	7	18	43	31
б) рання профілактика	27	15	23	42	97	69
в) інше	-	-	-	-	-	-
2. Застосування яких із вказаних методів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування буде найефективнішим у відповідних територіальних громадах?						
а) примус	13	8	4	15	40	27
б) переконання	23	9	7	39	78	52
в) заохочення	4	3	19	6	32	21
г) інше	-	-	-	-	-	-

**Результати опитування 100 посадових осіб
місцевого самоврядування Львівської області
з питань профілактики адміністративних правопорушень**

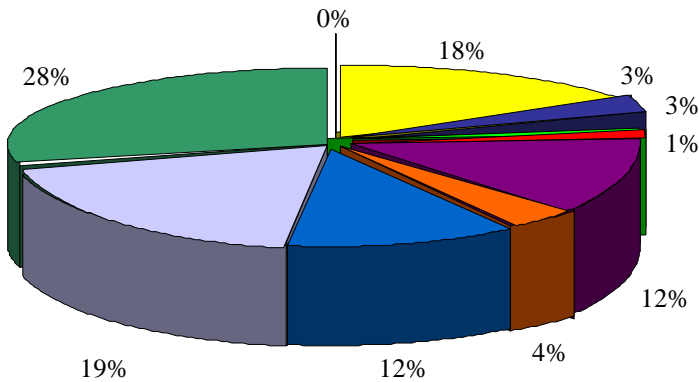
№ з/п	Запитання і варіанти відповідей	Відповіді	% відношення	Відповіді	% відношення
		так		ні	
1	2	3	4	5	6
1.	Чи бралися до розгляду місцевою радою або виконавчим комітетом ініціативи з питань у сфері профілактики адміністративних правопорушень?	67	16	33	20
2.	Чи виносилися на відкриті засідання місцевої ради чи її виконавчого комітету ініційовані питання профілактики адміністративних правопорушень, віднесені до відання місцевого самоврядування?	57	13	43	25
3.	Чи вносилися пропозиції і приймалися рішення з питань місцевого значення, віднесені до відання місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень та підлягають обов'язковому розгляду цими органами за результатами громадських слухань?	46	11	54	32
4.	Які аргументи від'ємних (негативних, нульових) результатів розгляду або неприйняття рішень органів місцевого самоврядування за ініціативами та пропозиціями громадян (назвіть голову, яка слугувала причиною відмови):	X	X	X	X
а)	недостатнє фінансування	24	6	X	X
б)	некваліфікованість органів та посадових осіб місцевого самоврядування	3	1	X	X
в)	відсутність нормативно-правової регламентації конкретних пропозицій та ініціатив населення у цій сфері	17	4	X	X
г)	брак досвідчених кадрів	22	5	X	X
д)	недостатня участь членів територіальних громад у здійсненні ініціатив та поданні пропозицій щодо питань профілактики правопорушень на відповідній території	13	3	X	X
е)	байдужість населення та суб'єктів місцевого самоврядування до профілактики правопорушень в цілому	5	1	X	X
е)	недостатня увага з боку держави та її органів до проблем профілактики правопорушень на місцях	7	2	X	X
ж)	відсутня чітка координація та взаємодія усіх суб'єктів профілактики правопорушень на всіх рівнях (включаючи обмін інформацією, досвідом, прийняття спільних рішень, дій тощо)	9	2	X	X
з)	інше (прохання вказати)	X	X	X	X
5.	Чи має бути наділений владними функціями та повноваженнями у сфері профілактики адміністративних правопорушень голова відповідної територіальної громади?	74	17	26	15
6.	Чи повинен місцевий голова як найвища посадова особа відповідної територіальної громади очолювати систему суб'єктів профілактики правопорушень на місцях?	87	19	13	8

Якою мірою слід застосовувати в профілактичній діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування позитивний досвід зарубіжних країн у вказаній сфері?



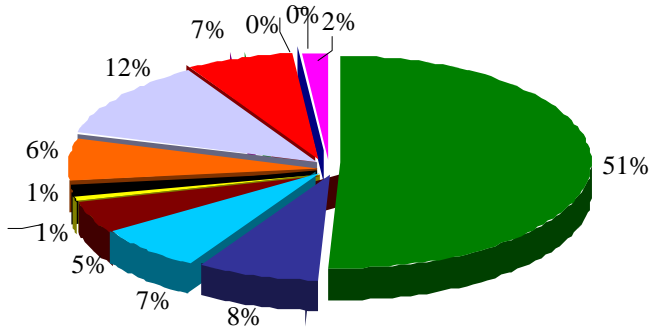
- Доцільно в окремих випадках
- Недоцільно
- Досвід профілактики правопорушень органами та посадовими особами в Україні є більш пристосованим до реалій сьогодення України, причин та умов учинення правопорушень, суб'єктів профілактики, профілакованих осіб порівняно з досвідом зарубіжних країн
- Зарубіжний досвід профілактики правопорушень не охоплює сфери життєдіяльності суспільства з огляду на його національно-історичний розвиток
- Доцільно загалом
- Важко відповісти

Яка група суб'єктів потребує найбільшого впливу з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері профілактики правопорушень?



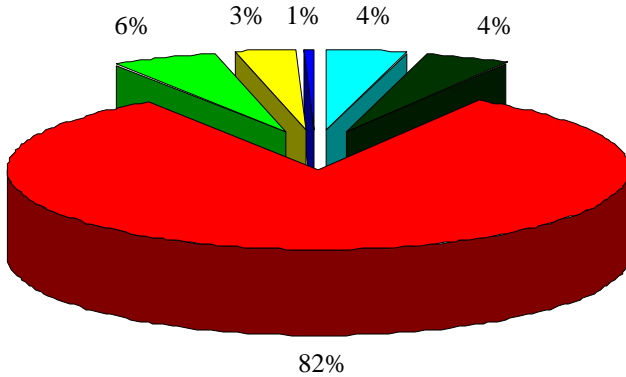
- Учні навчальних закладів
- Державні службовці, посадові та службові особи місцевого самоврядування
- Військовослужбовці
- Працівники бюджетної сфери
- Безробітні
- Працівники, залучені до роботи у приватному секторі
- Особи, які притягались до відповідальності за правопорушення
- Особи, стосовно яких уже є застереження щодо невчинення правопорушень
- Усі члени відповідної територіальної громади
- Інше (зазначити)

На правопорушення у яких сферах суспільного життя територіальної громади слід звертати особливу увагу органам та посадовим особам місцевого самоврядування під час планування та здійснення профілактики адміністративних правопорушень?



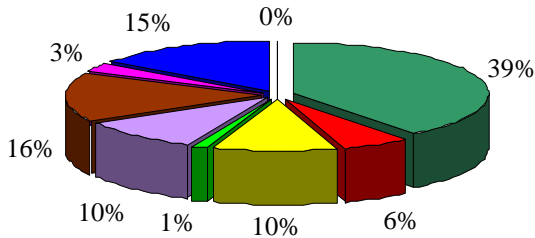
- На усі правопорушення, за винятком віднесених КУпАП до відання інших органів (посадових осіб)
- З питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, з питань боротьби з епізоотіями
- В галузі охорони праці та здоров'я населення
- Пов'язаних з порушенням правил охорони і використання пам'яток історії та культури, правил охорони електричних мереж, ветеринарно-санітарних правил, правил безпеки польотів
- Пов'язаних з порушенням правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил охорони магістральних трубопроводів, правил охорони смуги відводу автошляхів, порушенням правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів
- В галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою
- Пов'язаних з порушенням правил торгівлі на ринках, правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, правил навчання карате
- Пов'язаних з порушенням правил охорони громадського порядку (куріння у заборонених місцях, розпивання спиртних напоїв, завідомо неправдивий виклик служб, правил додержання тиші, азартні ігри, ворожіння тощо)
- Пов'язаних з посяганням на встановлений порядок управління
- Пов'язаних з повідомленням неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану та несвоєчасна реєстрація народження дитини
- У жодній з названих
- Інше

**Яким нормативно-правовим актом (актами)
повинна регламентуватися діяльність органів
самоорганізації та органів і посадових осіб
у сфері профілактики адміністративних правопорушень?**



- Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Законом України «Про профілактику правопорушень органами самоорганізації та органами і посадовими особами місцевого самоврядування в Україні»
- Законом України «Про профілактику правопорушень»
- Спеціальним законом
- Системою законів України, актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, комітетів, місцевих державних адміністрацій та ін.
- Важко відповісти

Які проблеми щодо профілактики адміністративних правопорушень є найгострішими в системі місцевого самоврядування?



- Недостатнє фінансування
- Некваліфікованість органів та посадових осіб місцевого самоврядування
- Відсутність належних повноважень місцевого самоврядування у цій сфері
- Недокомплектація органів місцевого самоврядування відповідними досвідченими кадрами
- Недостатня участь (пасивність) членів територіальних громад у діяльності щодо профілактики правопорушень на відповідній території
- Байдужість населення та суб'єктів місцевого самоврядування до профілактики правопорушень в цілому
- Недостатня увага з боку держави та її органів до проблем профілактики
- Відсутня чітка координація та взаємодія
- Інше (прохання вказати)

**Типова програма
профілактики правопорушень
у територіальній громаді**

ЗМІСТ

I. Головні програмні заходи профілактики правопорушень у територіальній громаді.

II. Паспорт програми профілактики правопорушень у територіальній громаді (надалі – Програми)

2.1. Основні розробки програми

2.2. Координатори-Замовники

2.3. Учасники

III. Загальні положення

3.1. Правова основа

3.2. Мета програми

3.3. Завдання програми

IV. Основи організації профілактики правопорушень

4.1. Система суб'єктів профілактики правопорушень

4.2. Основні функції суб'єктів профілактики правопорушень

V. Координація діяльності суб'єктів профілактики правопорушень

VI. Строки реалізації програми

VII. Джерела фінансування програми

VIII. Очікувані результати

I. Головні програмні заходи

1.1. Організаційні заходи виконання програми.

1.2. Нормативно-правове забезпечення виконання програми.

1.3. Різновиди профілактики правопорушень:

- профілактика правопорушень на рівні відповідної територіальної громади, окремого адміністративно-територіального утворення;

- профілактика правопорушень в межах окремої галузі, сфери управління, підприємства, організації, установи;

- відтворення інституту соціальної профілактики і залучення громадськості до профілактики правопорушень;
- профілактика правопорушень стосовно окремих категорій осіб та щодо окремих видів протиправної діяльності;
- профілактика правопорушень неповнолітніх та молоді;
- профілактика серед осіб, які пропагують екстремізм, готують чи замислюють здійснення антидержавних чи антисоціальних актів;
- профілактика порушень законодавства про громадянство, про національні меншини, попередження та припинення нелегальної міграції;
- профілактика правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків;
- профілактика правопорушень серед осіб, звільнених з місць позбавлення волі;
- профілактика правопорушень в громадських місцях та на вулицях;
- профілактика правопорушень на адміністративних ділянках.

1.4. Інформаційно-методичне забезпечення профілактики правопорушень.

II. Паспорт Програми

2.1. Правові основи розроблення Паспорта Програми:

Акти та дії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

2.2. Координатори-Замовники Програми профілактики правопорушень у територіальній громаді: Спеціально уповноважений центральний орган профілактики правопорушень при Кабінеті Міністрів України (Міжвідомча комісія з профілактики правопорушень) (надалі – **МКПП**); Система: 1) Вищий центральний орган-координатор – МКПП при Кабінетові Міністрів України виконавець-координатор на місцях – МКПП різних рівнів та ланок місцевого управління);

2.3. Виконавці: місцеві органи виконавчої влади, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, митні органи, органи юстиції, органи пенітенціарної системи, сфера соціального захисту, освіти, зайнятості населення, органи

охорони здоров'я, органи управління ЗМІ, органи з питань сім'ї та молоді, органи управління культурним розвитком, міграційні служби, заклади освіти і науки, підрозділи СБУ на місцях, підрозділи МНС на місцях, громадські організації, трудові колективи, релігійні та благодійні організації.

III. Загальні положення

3.1. Правову основу Програми діяльності суб'єктів профілактики правопорушень становлять: Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші нормативно-правові акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, акти місцевих референдумів.

3.2. Мета Програми – забезпечення безпеки громадян на відповідній території.

3.3. Завдання Програми:

- зниження рівня правопорушень на відповідній території;
- відтворення системи соціальної профілактики правопорушень, спрямованої насамперед на активізацію боротьби з пияцтвом, алкоголізмом, наркоманією, злочинністю, бездоглядністю неповнолітніх, незаконною міграцією, ресоціалізацію осіб, звільнених з місць позбавлення волі;
- вдосконалення нормативної правової бази органів місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень;
- активізація участі та поліпшення координації діяльності органів місцевого управління у сфері профілактики правопорушень;
- залучення до попередження правопорушень підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадських організацій;
- зниження «правового нігілізму» населення, створення стимулів для ведення законслухняного способу життя;
- підвищення оперативності реагування на заяви та повідомлення про правопорушення шляхом збільшення сил правопорядку та технічних засобів контролю за ситуацією в громадських місцях;
- оптимізація роботи щодо попередження (профілактики) правопорушень, які вчиняються на вулицях та у громадських місцях;
- виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень.

IV. Основи організації профілактики правопорушень

4.1. Система суб'єктів профілактики правопорушень:

4.1.1. Суб'єкти – безпосередні виконавці заходів Програми: місцеві органи виконавчої влади, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи юстиції, органи пенітенціарної системи, сфера освіти, соціального захисту, зайнятості населення, охорони здоров'я, органи управління ЗМІ, органи з питань сім'ї та молоді, управління культурним розвитком, міграційні служби, заклади освіти і науки різних форм власності та підпорядкування, митні органи, підрозділи СБУ на місцях, підрозділи МНС на місцях, громадські організації, трудові колективи, релігійні та благодійні організації, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, політичні партії та рухи, громадські організації, асоціації та фонди; територіальні громади, групи громадян або окремі члени територіальних громад.

4.1.2. Суб'єкти контролю за виконанням заходів Програми: Кабінет Міністрів України, МКПП, що повинні бути створені на всіх рівнях державного управління та в усіх ланках місцевого самоврядування.

4.2.3. Основні функції суб'єктів профілактики правопорушень

У межах їхньої компетенції :

- визначення (конкретизація) пріоритетних напрямів, цілей та завдань профілактики правопорушень з огляду на стан законності та правопорядку, особливостей регіону тощо;
- планування у сфері профілактики правопорушень;
- розроблення та прийняття відповідних нормативних правових актів;
- розроблення, прийняття та реалізація програм профілактики правопорушень;
- безпосереднє здійснення профілактичної роботи;
- координація та контроль за діяльністю підпорядкованих (нижчих) суб'єктів профілактики правопорушень та надання їм допомоги;
- матеріальне, фінансове, кадрове забезпечення діяльності щодо профілактики правопорушень;
- організація обміну досвідом профілактичної роботи, зокрема в рамках міжнародного співробітництва.

4.1.5. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення, що належать до сільської, селищної, міської, районної в місті ланок і знаходяться в мікрорайонах за місцем проживання населення та розташування об'єктів профілактичного впливу, становлять основу всієї системи суб'єктів профілактики правопорушень.

4.1.6. Вони забезпечують максимальну доступність профілактичного впливу, дієвість заходів впливу, їх достатність, адекватність та комплексність, індивідуальний підхід в роботі з людьми на основі єдності соціального контролю та надання їм допомоги.

4.1.7. Ці органи підтримують та заохочують діяльність організацій, підприємств, установ усіх форм власності з відродження традиційних та створення нових громадських структур профілактичного спрямування, участі в профілактиці правопорушень, стимулюють формування системи громадських утворень, що створюються на добровільній основі для безпосередньої участі в профілактиці правопорушень; охорони людей, захисту їх життя, здоров'я, честі й гідності; охорони приміщень та захисту власності; охорони правопорядку; розроблення рекомендацій, консультування громадян, надання їм іншої допомоги, що допомагає уникнути небезпеки стати жертвою правопорушення; надання підтримки особам, що потерпіли від правопорушення; поширення знань про прийоми та способи самозахисту, правила та навички взаємодії з правоохоронними органами; здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів щодо забезпечення населення, захисту прав та інтересів осіб, потерпілих від правопорушення.

4.1.8. Організації, підприємства, установи, засновані на різних формах власності, політичні партії та рухи, релігійні конфесії, асоціації та фонди беруть участь у профілактичній діяльності за дорученням державних органів чи органів місцевого самоврядування або з власної ініціативи в межах та формах, передбачених законодавством України.

V. Координація діяльності суб'єктів профілактики правопорушень

5.1.1. Координація діяльності суб'єктів профілактики покладається на новоутворені МКПП, діяльність яких регламентується розробленими та прийнятими на загальнодержавному та регіональному рівнях нормативними правовими актами. Рішення, прийняті на засіданні МКПП за участю та погодженням усіх керівників міс-

цевих органів виконавчої влади, найвищих посадових осіб – голів відповідних територіальних громад, керівників районної та обласної ланок системи місцевого самоврядування є обов'язкові для виконання суб'єктами профілактики відповідного рівня.

5.1.2. В рамках МКПП можуть утворюватися робочі комісії за окремими напрямками діяльності або для вирішення конкретної проблеми у сфері організації профілактики правопорушень на відповідній території.

5.1.3. Суб'єкти профілактики правопорушень на позаштатній основі створюють робочі групи для взаємодії з МКПП та координації виконання програмних заходів та реалізації прийнятих на МКПП рішень в частині, яка їх стосується. До участі в роботі МКПП можуть бути запрошені за згодою представники судових органів.

5.1.4. До координаційних повноважень МКПП належать:

- здійснення комплексного аналізу стану профілактики правопорушень на відповідній території з виробленням рекомендацій суб'єктам профілактики;

- розроблення проектів довгострокових регіональних і муніципальних комплексних цільових програм щодо профілактики правопорушень, контроль за їх виконанням, цільовим використанням передбачених грошових коштів;

- надання органам місцевого самоврядування, іншим суб'єктам профілактики правопорушень, громадянам інформації про стан профілактичної діяльності, внесення пропозицій щодо підвищення її ефективності;

- організація заслуховування керівників суб'єктів профілактики з питань попередження правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню;

- координація діяльності суб'єктів профілактики щодо запобігання правопорушень, вироблення заходів щодо її вдосконалення;

- підготовка проектів рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері профілактики правопорушень;

- укріплення взаємодії та налагодження тісної співпраці з населенням, засобами масової інформації.

VI. Строки реалізації програми

6.1.1. Зазначається, на який термін приймається програма: 1 рік, 1–5 років чи інший період.

VII. Джерела фінансування програми

7.1.2. Заходи, передбачені Програмою, фінансуються з Державного бюджету України, місцевих бюджетів усіх рівнів, коштів керівників чи керівних органів суб'єктів профілактики (які не належать до системи органів державної влади або місцевого самоврядування) на фінансування основної діяльності підпорядкованих виконавців профілактичних заходів (філії, осередки, дочірні підприємства тощо), з позабюджетних та інших джерел, не заборонених законом.

7.1.3. Відповідно до Бюджетного кодексу України джерело фінансування заходів програми визначається, зважаючи на наявність коштів у державному та місцевому бюджетах.

VIII. Очікувані результати

8.1.1. Завдання Програми:

- зменшити кількість правопорушень;
- підвищити ефективність державної системи соціальної профілактики правопорушень, залучити до організації діяльності щодо профілактики правопорушень територіальні громади та їх актив, підприємства, установи, організації всіх форм власності, а також громадські організації та скерувати її у «соціальне» русло щодо: активізації боротьби з пияцтвом, алкоголізмом, наркоманією, злочинністю, бездоглядністю неповнолітніх, незаконною міграцією, ресоціалізації осіб, звільнених з місць позбавлення волі та ін.;
- забезпечити нормативне правове регулювання профілактики правопорушень;
- поліпшити інформаційне забезпечення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських організацій щодо забезпечення охорони громадського порядку на відповідній території, взаємодію та координацію цих суб'єктів профілактики;
- оздоровити обстановку на вулицях та в інших громадських місцях;
- знизити «правовий нігілізм» населення, створення стимулів для ведення законослухняного способу життя;
- знизити рівень рецидивної та побутової злочинності;
- поліпшити профілактику правопорушень в середовищі неповнолітніх та молоді;

- підвищити оперативність реагування на заяви та повідомлення про правопорушення, збільшивши сили правопорядку та технічні засоби контролю за ситуацією в громадських місцях;
- оптимізувати роботу щодо попередження (профілактики) правопорушень, які вчинюються на вулицях та у громадських місцях;
- посилити контроль за міграційними потоками, «ненадійними» етнічними групами чи окремими особами, знизити кількість незаконних емігрантів;
- знизити кількість правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних та психотропних речовин;
- підвищити рівень довіри населення до органів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- виявляти та усувати причини й умови, які сприяють вчиненню правопорушень.

Основні програмні заходи

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
I	Організаційні заходи щодо виконання програми			
1.1	Створити на базі територіальних громад та органів виконавчої влади міжвідомчі комісії з профілактики правопорушень (МКПП)	1. Органи місцевого самоврядування 2. Місцеві органи виконавчої влади, МКПП при Кабінеті Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти МБ
1.2	Передбачити посаду заступника голови відповідної територіальної громади, відповідального за організацію профілактики правопорушень	1. Органи місцевого самоврядування 2. МКПП при Кабінеті Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти МБ
1.3	Створити позаштатні робочі групи (оперативні штаби) органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади для координації виконання програмних заходів на відповідній території	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП при Кабінеті Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ПБ
1.4	Здійснити корегування чинних регіональних і муніципальних програм профілактики правопорушень	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП при Кабінеті Міністрів України	За необхідності	Кошти ДБУ МБ ПБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
II	Нормативно-правове забезпечення профілактики правопорушень			
2.1	Ініціювати прийняття на різних рівнях нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень	1. МКПП при Кабінеті Міністрів України 2. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 3. Інші суб'єкти системи профілактики правопорушень	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.2	Організувати проведення правової експертизи розроблених і чинних законів та нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень	1. МКПП різних рівнів та ланок управління 2. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 3. Інші суб'єкти системи профілактики правопорушень	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3	Організувати підготовку й прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні	1. МКПП різних рівнів і ланок управління на місцях Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП при Кабінеті Міністрів України		Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3.1	«Про нормативи забезпечення фінансовими й матеріальними ресурсами суб'єктів системи про-	1. Кабінет Міністрів України	Протягом I кварталу	Кошти ДБУ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	філактики – органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, фінансування яких здійснюватиметься з місцевих бюджетів»			
2.3.2	«Про міжвідомчу комісію із профілактики правопорушень при Кабінеті Міністрів України»	1. Кабінет Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ
2.3.3	«Про порядок підготовки, прийняття місцевих програм профілактики правопорушень»	1. МКПП при Кабінеті Міністрів України Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ
2.3.4	«Про затвердження типової програми профілактики правопорушень на території територіальної громади села, селища, міста, району в місті»	1. МКПП різних рівнів та ланок управління на місцях. 2. МКПП при Кабінеті Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ
2.3.5	«Про діяльність формувань охорони громадського порядку місцевих територіальних громад»	1. МКПП різних рівнів та ланок управління на місцях. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ФОД

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
		2. МКПП при Кабінеті Міністрів України		
2.3.6	«Про типові положення соціально-профілактичного центру за місцем проживання громадян»	1. МКПП при Кабінеті Міністрів України Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади 2. Кабінет Міністрів України	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3.7	«Про типове положення ради профілактики трудового колективу підприємства, установи, організації»	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Організації, підприємства, установи, засновані на різних формах власності, політичні партії та рухи, асоціації та фонди 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ ФОД
2.3.8	«Про введення посад інспекторів профілактики дитячих правопорушень в освітніх закладах»	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні та державні дитячі навчальні заклади освіти 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти МБ
2.3.9	«Про систему захисту прав	1. Органи місцевого самоврядування	Протягом кварталу	Кошти МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	неповнолітніх, профілактики безнаглядності й правопорушень»	Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
2.3.10	«Про відповідальність батьків за виховання дітей»	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
2.3.11	«Про комісії у справах неповнолітніх і захисту їх прав»	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
2.3.12	«Про утворення спеціалізованих навчально-виховних закладів для неповнолітніх з відхиленнями в психічному розвитку,	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади Комунальні освітні та виховні заклади для малолітніх або неповнолітніх,	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	котрі вчинили правопорушення»	заклади охорони здоров'я 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
III	Профілактика правопорушень			
3.1	Профілактика правопорушень у сфері комунальної освіти відповідної територіальної громади			
3.1.1	Розробити й впровадити систему стимулювання роботодавців, що створюють робочі місця для працевлаштування осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі, з обмеженими фізичними здібностями, випускників інтернатних установ і дитячих будинків	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Служби зайнятості, трудові колективи, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, асоціації та фонди 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ
3.1.2	Розробити й внести в шкільну програму спеціальні курси з різних трудових спеціальностей	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Управління освіти 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.1.3	Організувати профорієнтаційне навчання випускників інтернатних установ і дитячих будинків	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи освіти, трудові колективи, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, асоціації та фонди 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.1.4	Утворити стаціонарні установи соціального обслуговування, реабілітації й адаптації:			
3.1.4.1	неповнолітніх, котрі повернулися з виховних колоній, спец установ і не мають житла	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи освіти, трудові колективи, організації, підприємства, установи різних форм власності та підпорядкування, асоціації та фонди,	За окремим планом або протягом року	Кошти ДБУ МБ ФОД ПБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
		установи пенітенціарної системи 2. МКПП різних рівнів та ланок управління, судові органи та прокуратура		
3.1.4.2	неповнолітніх наркоманів	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи системи охорони здоров'я та соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	-//-
3.1.4.3	осіб без певного місця проживання, які втратили соціальні зв'язки	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	-//-
3.1.4.4	одиноких осіб похилого віку та інвалідів, звільнених з місць позбавлення волі	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи	Протягом року	-//-

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
		виконавчої влади Органи соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління, органи прокуратури		
3.1.4.5	залежних від алкоголю, які втратили родинні зв'язки	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи соціального забезпечення, охорони здоров'я 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	-//-
3.1.5	Провести моніторинг дозвілля населення територіальної громади і на його основі забезпечити створення клубних формувань, спортивних секцій, спортзалів, театрів, кінотеатрів, басейнів, гуртків, навчальних курсів, інтернет-залів, що працюють на безкоштовній основі для певних категорій громадян	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Управління у справах сім'ї та молоді, управління культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-//-

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.1.6	Організувати проведення комплексних оздоровчих, фізкультурно-спортивних і агітаційно-пропагандистських заходів (спартакіад, фестивалів, літніх і зимових ігор, походів і злетів, спортивних свят і вечорів, олімпіад, екскурсій, Днів здоров'я й спорту, змагань з професійно-прикладної підготовки і т.д.)	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи управління у справах сім'ї та молоді, управління культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-//-
3.1.7	Реалізувати комплексні заходи щодо стимулювання участі населення в діяльності громадських організацій правоохоронної спрямованості у формі добровільних народних дружин	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи системи Міністерства внутрішніх справ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-//-
3.1.8	Забезпечити стимулювання добровільної здачи зброї й	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за міс-	Протягом 1 місяця	-//-

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	боєприпасів, що незаконно зберігаються в населення	цям проживання Місцеві органи виконавчої влади Органи СБУ, системи Міністерства внутрішніх справ, прокуратури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.1.9	Створити службу психологічної допомоги («Телефон довіри») особам, які опинилися в складній життєвій ситуації	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Управління охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	-/-
3.1.10	Забезпечити фінансування найму житла після досягнення 23-річчя випускникам інтернатних установ і дитячих будинків	1. Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади	Постійно	-/-
3.2.	Профілактика правопорушень у рамках окремої галузі, сфери управління, підприємства, організації, установи			
3.2.1	Вжити заходів щодо запобігання правопорушень і захисту працівників підприємств,	1. МКПП при Кабінеті Міністрів України, органи місцевого самоврядування та са-	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	установ, організацій від протиправних посягань шляхом застосування додаткових засобів захисту (тривожні кнопки, інкасація, страхування тощо)	моорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи, організації, підрозділи МВС, СБУ		
3.2.2	Виробити систему заходів контролю за забезпеченням технічної і протипожежної безпеки об'єктів зберігання фінансових і матеріальних цінностей, збереженню грошових коштів під час їх транспортування	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Підрозділи МНС на місцях, органи самоорганізації населення за місцем проживання підрозділи системи МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-/-
3.2.3	Ініціювати укладання на місцях угод з органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами системи профілактики правопорушень для участі в охороні громадського порядку	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади підрозділи МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-/-

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.3.	Відновлення інституту соціальної профілактики і залучення громадськості до запобігання правопорушень			
3.3.1	Організувати роботу місцевих суспільних соціально-профілактичних центрів	1. Органи місцевого самоврядування Місцеві органи виконавчої влади, підрозділи МВС, СБУ, органів охорони здоров'я та соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.3.2	Організувати залучення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, кондомініумів до проведення заходів щодо запобігання правопорушень в займаних житлових приміщеннях	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання Місцеві органи виконавчої влади Підрозділи МНС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.3.3.	Забезпечити участь громадськості в діяльності формувань правоохоронної спрямованості, ДНД, оперативних загонів, активізувати роботу позаштатних співробітників міліції	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.3.4	Забезпечити стимулювання громадян за одержання достовірної інформації про підготовлювані та скоєні правопорушення	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	-//-
3.3.5	Відродити рухи юних помічників міліції, юних інспекторів безпеки дорожнього руху, секцій із вивчення кримінального і адміністративного законодавства, Правил дорожнього руху тощо	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.4.	Профілактика правопорушень щодо певних категорій осіб і окремих видів протиправної діяльності			
3.4.1.	Профілактика правопорушень неповнолітніх осіб та молоді			
3.4.1.1	Створити громадську комісію з числа педагогів, представників громадськості, співробітників правоохоронних органів для аналізу радіо- і телепередач, публікацій для підлітків з метою протидії	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи управління засобами масової інформації, управління освіти, місцеві органи виконавчої влади 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	пропаганди маргінального способу життя			
3.4.1.2	Організувати проведення практичних занять і семінарів щодо проблем профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх із залученням провідних вчених із вишів	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, управління освіти і науки 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.3	Організувати постійно діючий семінар практичних психологів і фахівців Центрів соціальної допомоги сім'ї і дітям, шкільним психологам	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, управління освіти, науки, сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.4	Перевірити законність і доцільність знаходження на території установ соціальної сфери, в т. ч. дитячих клубів, будинків творчості комерційних організацій різних видів діяльності	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, управління у справах сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.4.1.5	Організувати військово-патріотичні табори для учнів і студентів	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади управління освіти і науки, сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.6	В час канікул організувати проведення заходів з неповнолітніми особами, які перебувають на обліку в правоохоронних органах (свята, спортивні змагання, фестивалі і т. д.)	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади управління освіти і науки, сім'ї та молоді, управління культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.7	Створити на базі дитячих бібліотек зональні інформаційні центри проблем дитинства і юнацтва	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади управління освіти і науки, сім'ї та молоді, управління культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ
3.4.1.8	Організувати проведення семінарів, лекцій для тих, хто навчається в освітніх устано-	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади управління освіти і науки, сім'ї та	Протягом 1 місяця	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	вах всіх типів і видів, соціальних притулках про профілактику і боротьбу з незаконним обігом і вживанням наркотиків, пияцтвом та алкоголізмом	молоді, управління культури, охорони здоров'я, підрозділи СБУ, МВС, органи прокуратури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.2.	Профілактика серед осіб, які пропагують екстремізм і готують чи замислюють здійснення антидержавних чи антисоціальних актів			
3.4.2.1	Забезпечити роботу систем автоматизованого контролю пасажиропотоку в комунальних аеропортах, портах річкового сполучення тощо	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС, МНС України, Державної митної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.2.2	Створити в багатонаселених пунктах підрозділи вибухобезпечності, кінологічні служби	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та МНС України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.4.2.3	Організувати інформування громадян про дії в разі загрози виникнення терористичних актів в місцях масового перебування чи скупчення людей	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та МНС України, Державної митної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ
3.4.2.4	Обладнати об'єкти метрополітену, будівлі аеропортів, залізниць і автовокзалів технічними засобами виявлення і знешкодження зброї, вибухових речовин, догляду ручної поклажі й багажу пасажирів	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади адміністрації підприємств транспорту, підрозділи СБУ, МВС та МНС України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3	Профілактика порушень законодавства про громадянство, запобігання і припинення нелегальної міграції			
3.4.3.1	Створити центри тимчасового розміщення іноземних громадян і осіб без громадянства, що підлягають депортації або адміністратив-	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади Державної прикордонної служби України	Протягом року	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	ному видворенню за межі України	2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.3.2	Ініціювати створення місцевих підрозділів міграційної інспекції з контролю за перебуванням і трудовою діяльністю іноземних громадян та осіб без громадянства	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи Державної прикордонної служби України 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3.3	Створити систему обліку іноземних громадян та осіб без громадянства, які прибули на територію України для здійснення трудової діяльності	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи Державної прикордонної та митної служб України, міграційні служби 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.3.4	Організувати збір і узагальнення інформації про необхідну кількість залучення трудових мігрантів з метою впорядкування і легалізації участі в трудовій діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади міграційні служби 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
3.4.4	Профілактика правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів			
3.4.4.1	Створити службу фахівців-наркологів на базі медичних закладів (лікарень) з метою раннього виявлення наркотичної залежності населення відповідної територіальної громади	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади Органи системи охорони здоров'я, навчально-виховні заклади різного підпорядкування та форм власності 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.4.2	Розглянути можливість участі церков та релігійних громад в соціальній реабілітації осіб, залежних від алкоголізму, наркоманії, та форм надання допомоги цій категорії громадян при монастирях і храмах	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади навчально-виховні заклади різного підпорядкування та форм власності, церкви, релігійні громади 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти ФОД ПБ
3.4.4.3	Розробити систему моніторингу наркоситуації в освітніх установах	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади Органи системи охорони здоров'я, навчально-виховні заклади різного підпорядкування та форм власності	Протягом кварталу	Кошти МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
		2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.5.	Профілактика правопорушень серед осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі			
3.4.5.1	Створити наглядові ради (комісії, громадські організації) при органах місцевого самоврядування, що здійснюють функції соціальної адаптації осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи системи охорони здоров'я, соціального забезпечення, фонди, асоціації, органи пенітенціарної системи, трудові колективи та ін. 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом року	Кошти ДБУ МБ
3.4.5.2	Забезпечити своєчасне інформування органів місцевого самоврядування і внутрішніх справ про осіб, які звільняються з місць позбавлення волі	1. Органи пенітенціарної системи 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ
3.4.5.3	Організувати навчання підлітків у виховних колоніях (за робітничими спеціальностями-	1. Органи пенітенціарної системи, місцеві органи виконавчої влади, асоціації, фонди, церкви та релігійні	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	ми) та працевлаштування	громади, управління освіти і науки, культури 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.6	Профілактика правопорушень в громадських місцях і на вулицях			
3.4.6.1	Забезпечити роботу комісій з безпеки дорожнього руху в органах місцевого самоврядування	1. Органи місцевого самоврядування, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом кварталу	Кошти МБ
3.4.6.2	Обладнати місця з масовим перебуванням громадян стаціонарними постами міліції, збільшити кількість пересувних пунктів міліції	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти МБ
3.4.6.3	Обладнати вулиці, спортивні об'єкти, транспортні розв'язки засобами відеоспостереження, встановленням екстреного зв'язку «громадянин-міліція»	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.6.4	Організувати впровадження в діяльність органів внутрішніх справ технічних	1. Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	систем управління нарядами міліції та залученими силами, задіяними для охорони правопорядку, контролю на відповідній території, технічних засобів спостереження для контролю за ситуацією в громадських місцях	виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.7.	Профілактика правопорушень на адміністративних дільницях			
3.4.7.1	Організувати проведення звітів дільничних уповноважених міліції і представників органів місцевого самоврядування перед населенням адміністративних дільниць, колективами підприємств, установ, організацій	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щоквартально	Кошти МБ
3.4.7.2	Розробити і розповсюдити серед населення пам'ятки (листки) про наслідки вчинення	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ ФОД ПБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	правопорушень	виконавчої влади, управління та заклади освіти і науки, виховні установи та заклади, органи соціального забезпечення 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
3.4.7.3	Оптимізувати кількість службових приміщень дільничних уповноважених міліції, забезпечивши їх телефонізацією, оснащення сучасними засобами зв'язку, копіювальною, розмножувальною технікою	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.7.4	Здійснити комплекс заходів щодо соціально-побутового забезпечення дільничних уповноважених міліції на адміністративних дільницях	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи системи МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щорічно	Кошти ДБУ МБ
3.4.7.5	Забезпечити роботу рад профілактики	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підрозділи систе-	Щорічно	Кошти МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
		ми МВС 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
IV	Інформаційно-методичне забезпечення профілактики правопорушень			
4.1.	Створити базу даних про неповнолітніх від 7 до 18 років, які не відвідують або систематично пропускають заняття в освітніх установах без поважної причини	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС, управління освіти, освітні, навчально-виховні заклади 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти ДБУ МБ
4.2.	Створити базу даних про дітей, що потребують соціальної допомоги і медико-психологічної підтримки	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади підрозділи системи МВС, управління освіти, освітні, навчально-виховні заклади, органи соціального забезпечення, органи охорони здоров'я, 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти ДБУ МБ
4.3.	Створити базу даних про виявлені факти порушень житлових, трудових та	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, управління освіти,	Протягом півріччя	Кошти МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	інших прав, свобод і законних інтересів дітей і підлітків	освітні, навчально-виховні заклади, органи соціального забезпечення, органи охорони здоров'я, центри зайнятості населення, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління місцеві органи виконавчої влади, управління освіти і науки		
4.4.	Створити єдину автоматизовану базу даних про осіб, які допускають немедичний вжиток наркотичних засобів і психотропних речовин, та причетних до їх незаконного обігу	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи пенітенціарної системи, соціального забезпечення, органи охорони здоров'я, центр зайнятості населення, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти МБ
4.5.	Створити умови для забезпечення зайнятості підлітків шляхом організації молодіжної біржі праці, працевла-	1. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, органи пенітенціарної системи, соціального	За окремим планом	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
	штування школярів у позашкільний період, створення рекрутингової служби	забезпечення, органи охорони здоров'я, центр зайнятості населення, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, управління у справах сім'ї та молоді 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
4.6	Розробити комплекс освітніх і спеціальних програм і методик організації патріотичного виховання дітей і старших школярів. Забезпечити реалізацію заходів відповідних державних і регіональних цільових програм	1. Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, управління освіти, науки, культури, у справах сім'ї та молоді 2. МКПП при Кабінеті Міністрів України, МКПП різних рівнів та ланок управління	Протягом півріччя	Кошти ДБУ МБ
4.7	Інформувати громадян про способи і засоби правомірного захисту від протиправних посягань, публікуючи роз'яснювальні матеріали в засобах масової інформації	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, управління освіти і науки,	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
		сім'ї та молоді, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління		
4.8	Організувати цикл передач в електронних ЗМІ віктимологічного всеобучу	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, управління освіти і науки, сім'ї та молоді, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щоквартально	Кошти ДБУ МБ
4.9	Провести тематичні радіо-телепередачі, опублікувати статті з проблем підліткової злочинності, наркоманії і токсикоманії серед молоді, дитячого дорожньо-транспортного травматизму	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, управління освіти і науки, сім'ї та молоді, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

№ з/п	Розділ	1. Виконавці 2. Суб'єкти координації та контролю	Термін (з дати прийняття програми)	Джерело фінансування
1	2	3	4	5
4.10	Організувати в засобах масової інформації пропаганду патріотизму, здорового способу життя підлітків і молоді, їх орієнтацію на духовні цінності	1. Органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення за місцем проживання, місцеві органи виконавчої влади, органи прокуратури, суду, МВС, СБУ, управління освіти і науки, сім'ї та молоді, з питань преси та інформації 2. МКПП різних рівнів та ланок управління	Щомісячно	Кошти ДБУ МБ

Примітка.

МКПП – міжвідомча комісія профілактики правопорушень;

Кошти ДБУ – кошти Державного бюджету України

Кошти МБ – кошти місцевого бюджету

Кошти ФОД виконавців заходів – кошти, які виділяються на фінансування основної діяльності виконавців заходів

ПБ кошти – позабюджетні кошти.

ЛЕЩУХ Андрій Романович

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Монографія

Коректор *Н.П. Сирцова*

Комп'ютерна верстка *Н.М. Лесь*

Друк *А.М. Ходачок*

Здано до набору 13.04.2012 р. Підписано до друку 31.07.12012 р.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк арк. 16,97.
Тираж 300 прим. Зам. № 75-12.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.