

УДК 342.92 : 342.7

Комарницька І. І., аспірант кафедри адміністративного права Інституту права ім. князя В. Великого МАУП; викладач кафедри права Львівського інституту МАУП

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності

Стаття присвячена дослідженню організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на право власності. Здійснено аналіз правових форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування щодо адміністративних правопорушень у сфері власності та правових основ забезпечення цієї діяльності. Наголошено на необхідності удосконалення законодавства та його практичної реалізації щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: право власності, адміністративні правопорушення, профілактика адміністративних правопорушень у сфері власності, суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності, органи місцевого самоврядування.

Статья посвящена исследованию организационно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления в сфере профилактики административных правонарушений, посягающих на право собственности. Осуществлен анализ правовых форм профилактической деятельности органов местного самоуправления относительно административных правонарушений в сфере собственности и правовых основ обеспечения этой деятельности. Отмечена необходимость совершенствования законодательства и его практической реализации по профилактике административных правонарушений в сфере собственности органами местного самоуправления.

Ключевые слова: право собственности, административные правонарушения, профилактика административных правонарушений в сфере собственности, субъекты профилактики административных правонарушений в сфере собственности, органы местного самоуправления.

The article is devoted to research the institutional and legal framework of local government in the sphere of prevention of administrative violations in the property field. Article contains the analysis of the legal forms of local governments' prevention of administrative violations in the property field and the legal basis for this activity. The article investigates the improvement of legislation and its practical implementation in the sphere of local governments' prevention of administrative violations in the property field.

Keywords: ownership, administrative offenses, prevention of administrative violations in the property field, subjects of prevention of administrative violations in the property field, local government.

Постановка проблеми. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на право власності, є складною та багатогальною, різниться обсягом, формами зовнішнього прояву. Здійснюючи цю діяльність органи місцевого самоврядування переслідують єдину мету — виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, мінімізацію або нейтралізацію впливу діянь, що породжують правопорушення. Досягнення цієї мети неможливе без перегляду сучасної правової основи їх діяльності, посилення впливу органів місцевого самоврядування на процес профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання профілактики адміністративних

правопорушень знайшли своє місце у працях Г.А. Аванесова, О.П. Беци, К.Л. Бугайчука, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, І.О. Личенко, О.І. Остапенка та інших вчених. Однак ці праці не стосуються дослідження організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на право власності, та проблем їхньої діяльності.

Метою статті є теоретичне дослідження організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на право власності, особливостей та правових основ забезпечення цієї діяльності.

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування входять до групи неспеціалізованих суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на право власності. Для них завдання профілактики є похідними від основних, більш загальних завдань. Однак через можливість застосування широкого спектру засобів владного впливу щодо вирішення питань місцевого значення, ці суб'єкти спроможні ефективно нейтралізувати явища і процеси, що негативно впливають на правопорядок, ліквідувати причини та умови для вчинення адміністративних проступків у сфері власності.

Ці органи реалізують заходи економічного, правового, організаційного характеру у процесі економіко-соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, які можуть бути спрямованими на захист права власності від адміністративних правопорушень [1, с. 154-155]. Вони мають можливість проводити попереджувальну роботу щодо вчинення правопорушень у сфері власності на території окремих адміністративно-територіальних одиниць, враховувати економічні фактори та особливості відносин щодо володіння, користування та розпорядження майном на певній території.

Суб'єктами профілактичного впливу є всі суб'єкти системи місцевого самоврядування. Представляючи волю місцевого населення, органи місцевого самоврядування можуть орієнтуватися на реальну ситуацію зі станом громадського порядку і безпеки на відповідній території, здатні активніше, ніж державні структури реагувати на конкретні негативні прояви та наслідки, які важко, а інколи й не-можливо передбачити на центральному рівні, прогнозувати, планувати та реалізовувати профілактичні заходи [2].

Правові основи забезпечення профілактичної діяльності цих суб'єктів є систематизованою сукупністю нормативно-правових актів різного рівня, що визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень [3]. Вони включають правові норми Конституції України, КУпАП, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» від 30 листопада 2011 р. № 1209-р. Їх також складають ухвали та розпорядження органів місцевого самоврядування. Наприклад, відповідні нормативні положення містяться в Комплексній програмі профілактики злочинності у м. Львові на 2013-2015 роки, затвердженій ухвалою Львівської міської ради від 28 лютого 2013 р. № 2120, рішеннях Львівської міської ради «Про затвердження Положення про сектор взаємодії з правоохоронними органами та з питань мобілізаційної і оборонної роботи» від 1 березня 2002 р. № 073 та «Про роботу відділів у справах неповнолітніх у сфері запобігання злочинності, бездоглядності та жебрацтва серед неповнолітніх» від 1 жовтня 2004 р. № 982.

Саме органи місцевого самоврядування можуть формувати необхідні соціальні стандарти, реалізовувати обґрунтовану соціальну та економічну політику щодо розвитку регіону, знаходити вирішення існуючих соціальних суперечностей і проблем, забезпечувати належний контроль за дітьми, молоддю, соціально незахищеними групами осіб.

Профілактична діяльність органів місцевого самоврядування щодо адміністративних правопорушень у сфері власності здійснюється у різних формах.

О. І. Остапенко форми профілактики адміністративних правопорушень поділяв на організаційний та функціональний блоки [4, с. 253]. А.Р. Лещух стверджував, що форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень можуть бути як правовими, так і організаційними [5, с. 12-13].

Вважаємо, що форми профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування щодо правопорушень у сфері власності залежать від адміністративно-правового методу, який реалізовується у їхній діяльності та забезпечує корекцію соціальних характеристик особи.

Профілактика правопорушень у сфері власності реалізується через форми діяльності, які різняться між собою залежно від обраного методу індивідуального попереджувального впливу. Такими методами є переконання, надання допомоги, адміністративно-правовий примус.

Наприклад, використовуючи переконання як метод індивідуального попереджувального впливу, органи місцевого самоврядування реалізують різні форми профілактичної діяльності: профілактичні бесіди, правове виховання, правову пропаганду чи критику певної протиправної поведінки. Проводячи профілактичні бесіди з неповнолітніми, працівники підрозділів у справах дітей органів місцевого самоврядування вдаються до вербальних форм передачі інформації. Ними можуть бути як лекції, бесіди, що передбачають пасивне сприйняття інформації, так і активні форми отримання інформації: диспути, дискусії, тренінги, вправи.

Інші форми діяльності пов'язані з наданням різного роду допомоги з метою здійснення профілактики адміністративних проступків у сфері власності. Такими формами допоміжної участі органів місцевого самоврядування в діяльності щодо профілактики адміністративних правопорушень є організація соціального захисту людей, які опинились у складних життєвих обставинах; підготовка волонтерів, що стають контактними особами для дітей, схильних до девіантної поведінки; надання інформації та сприяння правоохоронним органам щодо застосування заходів адміністративного припинення, наприклад, якщо це стосується об'єктів комунальної власності, тощо.

Профілактичний потенціал всієї цієї діяльності здебільшого реалізується завдяки стимулюванню особи до законслухняної поведінки, нейтралізації факторів негативного впливу на поведінку особи, роз'ясненню наслідків вчинення протиправної діяльності у сфері власності.

Органи місцевого самоврядування не володіють достатніми повноваженнями щодо застосування заходів примусу, в тому числі адміністративно-запобіжних заходів. Їх вплив на процес профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності є дещо опосередкованим. Незважаючи на це, слід погодитись, що такий опосередкований вплив та їх залучення в процес профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності є доцільним. Формами їхньої діяльності є залучення представників органів місцевого самоврядування до відвідування органами державної влади комунальних підприємств, виявлення та усунення умов, які сприяють вчиненню порушень у цій сфері, тощо [1, с. 155].

Слушною є думка, що форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень мають свої особливості при реалізації завдань у вказаній сфері [5, с. 12-13]. Вони обумовлені соціально-економічним становищем регіону, специфікою компетенції служб, відділів та управлінь органу місцевого самоврядування, характеристиками та межами адміністративно-територіальної одиниці, якої стосується профілактична діяльність органу місцевого самоврядування, видом адміністративно-правового методу, який реалізовується в діяльності, та специфікою соціальної групи осіб, щодо представників якої реалізуються профілактичні заходи.

Особливо важливим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування є недопущення виникнення, усунення, послаблення або нейтралізація причин та умов вчинення правопорушень у сфері власності серед осіб, які не досягли 18-річного віку. На виконання профілактичних функцій у сфері власності спрямована діяльність міських центрів соціальних служб сім'ї дітей та молоді, відділів у справах дітей, управлінь молоді, сім'ї та спорту департаментів гуманітарної політики та інших структурних підрозділів органів місцевого самоврядування.

Наприклад відділи у справах дітей департаментів гуманітарної політики забезпечують врегулювання проблем сімейного виховання; формування банку даних про дітей, які опинились в складних життєвих обставинах (ЄІАС «Діти»); організацію заходів, направлених на профілактику нездорових тенденцій у підлітковому середовищі; виявлення дітей шкільного віку, які неохоплені навчанням та залучення їх до навчального процесу; проведення профілактичних рейдів «Урок»; участь у проведенні шкільних Рад профілактики в навчальних закладах, загальношкільних батьківських зборах; проведення лекцій під час тижнів правових знань; проведення профілактичних рейдів «Урок», «Діти вулиці», «Вокзал», «Нічні рейди»; влаштування дітей у заклади (школи-інтернати, дитячі будинки та будинки дитини, притулки для дітей) [6].

У 2013 році у Львівській області відповідними відділами у справах дітей проведено 134 профілактичних рейдів. Поміщено до притулку для дітей 21 дитину [7]. За даними служби у справах дітей виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради нею за 2014 рік було здійснено 87 профілактичних рейдів щодо попередження дитячої бездоглядності та правопорушень, соціальне інспектування дітей із сімей, що опинилися в складних життєвих обставинах.

Координація діяльності органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, вироблення колективних рішень з питань профілактики правопорушень у середовищі неповнолітніх здійснюється за сприяння спеціально створених при органах місцевого самоврядування Координаційних рад. Такі органи можуть утворюватися на правах консультативно-дорадчого органу при міському голові. Як правило, їх правовий статус визначається положенням, що затверджується розпорядженням відповідної ради, міського голови чи рішенням виконавчого комітету ради. Наприклад, у Львові створена Координаційна рада з питань соціального і правового захисту неповнолітніх та запобігання правопорушенням у їх середовищі. У Херсоні та Івано-Франківську діють Координаційні ради у справах дітей, а в Полтаві — Координаційна рада у справах сімей і дітей при виконавчому комітеті Полтавської міської ради. Реалізація основних завдань відповідних координаційних рад здійснюється шляхом проведення низки профілактичних заходів та рейдів [8].

Діяльності органів місцевого самоврядування також стосується індивідуально-попереджувальної роботи щодо правопорушень у сфері власності серед інших осіб,

які становлять «групу ризику», зокрема звільнених з місць позбавлення волі, хронічних алкоголіків, наркоманів та осіб без постійного місця проживання [9]. Реалізація профілактичних заходів у цій сфері здійснюється завдяки координації зусиль органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ.

З огляду на наявність особливостей соціально-економічних умов існування окремих регіонів країни, рівня життя населення, їх вплив на динаміку адміністративної деліктності у сфері власності, специфіку факторів, які обумовлюють причини та умови адміністративних правопорушень щодо володіння, користування та розпорядження майном, посилення ролі територіальної громади щодо профілактики адміністративних правопорушень здатне позитивно вплинути на захищеність громадського порядку, прав та законних інтересів громадян у сфері власності. У зв'язку з цим існує потреба формування муніципальної міліції, як виконавчого органу публічної влади територіальної громади, що наділений правоохоронними функціями на відповідній території, створюється органами місцевого самоврядування, підпорядкований та підзвітний їм, та фінансується з місцевого бюджету.

Перші спроби на шляху формування правової основи діяльності муніципальної міліції вже було зроблено. До Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про Варту» від 28 лютого 2014 р. № 4327, а 4 серпня 2014 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України представило концепцію проекту Закону України «Про поліцію місцевого самоврядування».

Не дивлячись на гостру потребу посилення впливу органів місцевого самоврядування на процес профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності, доцільність прийняття цього законопроекту у запропонованій редакції є доволі сумнівною. Основним зауваженням до його змісту є відсутність пропозицій щодо узгодження його положень з пп. 1 п. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; відсутність чіткої регламентації розмежування повноважень з іншими правоохоронними органами, зокрема міліцією; нечіткість визначення форм і методів фінансування діяльності цих структур [10].

Слід зазначити, що існування недоліків цього законопроекту не може служити причиною зупинки процесу пошуку законодавцем ефективної моделі реалізації закріпленого в ч.1 ст. 140 Конституції України права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, в тому числі щодо протидії правопорушенням у сфері володіння, користування та розпорядження майном, застосування заходів профілактики таких правопорушень тощо.

Висновки. Застосування комплексних програм реалізації профілактичних заходів щодо правопорушень у сфері власності, залучення до цього процесу широкого кола представників органів місцевого самоврядування здатне створити умови для посилення протидії різним протиправним діям у сфері володіння, користування та розпорядження майном, нейтралізувати умови для вчинення таких проступків, мінімізувати можливість втягнення до протиправної діяльності представників соціально вразливих верств населення (неповнолітніх, звільнених з місць позбавлення волі, безпритульних). Існує гостра потреба розширення переліку підрозділів та служб органів місцевого самоврядування, які володіють повноваженнями щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності, наділення їх ширшим колом прав у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Личенко І.О. Адміністративно-деліктні аспекти захисту права власності: монографія / І.О. Личенко. – Львів: ЗУКЦ, 2011. – 216 с.
2. Лещух А.Р. Правова характеристика органів місцевого самоврядування України як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень / А.Р. Лещух [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/2252/10/>.
3. Лещух А.Р. Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень / А.Р. Лещух [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/2222/10/>.
4. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / Остапенко О.І. – Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. – 312 с.
5. Лещух А.Р. Організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Р. Лещух – Л., 2010. – 16 с.
6. Відділ у справах дітей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr/authorities-the-city/structure-lmr/management/viddil-u-spravah-ditej>.
7. Звіт роботи відділів у справах дітей щодо стану дотримання прав дитини у м. Львові в 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr/authorities-the-city/structure-lmr/management/viddil-u-spravah-ditej/zvity>.
8. Відбулось засідання координаційної ради у справах сімей і дітей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada-poltava.gov.ua/news/12832003/>.
9. Програма забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на 2013 рік, затверджена рішенням Володимир-Волинської міської ради від 27.12.2012 р. № 23/36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.volodymyrrada.gov.ua/rish_rada/2012/23/23_36.doc.
10. Висновок Головного науково-експертного управління від 12 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50032.

