

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Грохольський В. Л.

Наукова стаття присвячена вирішенню проблемних питань профілактики правопорушень на місцевому рівні в сучасних умовах. Здійснено аналіз функціональних повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень.

Ключові слова: профілактика правопорушень, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти профілактики правопорушень.

Научная статья посвящена решению проблемных вопросов профилактики правонарушений на местном уровне в современных условиях. Осуществлен анализ функциональных полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления по профилактике правонарушений.

Ключевые слова: профилактика правонарушений, местные государственные администрации, органы местного самоуправления, субъекты профилактики правонарушений.

Scientific article is devoted to solution of problem issues of crime prevention at the local level in modern conditions. The analysis of the functional powers of local state administrations and local governments on crime prevention.

The necessity of establishing inter-sectoral management bodies (coordination) for implementation of crime prevention is defined and that those authorities should become the local state administration and local authorities, which have powers regarding addolcire organization is not subordinate subjects of crime prevention, which will be delivering the last in the development and enforcement of target comprehensive programs and implementation of joint intersectoral task of crime prevention.

Emphasized that the social value of coordination of activity of subjects of prevention of offenses at the local level is that it is the most capable direction forming a front of crime prevention not only through the common objectives of the activities and the tasks, but to ensure a timely response to the negative manifestation of collaboration. Largely it is anticipation of the possibility of duplication of activity of subjects of prevention of offenses.

It is proved that the effectiveness of crime prevention at the local level, in modern conditions depends on the integrated use of all forces and resources of state and local agencies, public organizations and individual citizens.

Key words: crime prevention, local state administrations, local self-government bodies, subjects of offences prevention.

На сучасному етапі державотворення в Україні значна суспільна увага приділяється питанням, пов'язаним із криміногенною ситуацією в державі, станом боротьби зі злочинністю, протидії спробам криміналізації суспільства, нейтралізації негативних тенденцій цього процесу. Йдеться, насамперед, про проблеми екстраординарного плану, які прямо співвідносяться із питаннями націо-

нальної безпеки України, безпеки її громадян, захисту конституційних прав і свобод людини, законності і правопорядку в державі. У цьому контексті особливої гостроти набуває проблема боротьби зі злочинністю, а саме профілактичної діяльності, яка сьогодні перебуває у стані складних, суперечливих за своїм змістом, неоднозначних за наслідками процесів організаційного реформування, докорінної зміни суспільних відносин, які її складають.

Причин загострення, ускладнення криміногенної ситуації в Україні чимало: в наших економічних, соціальних негараздах, у низьких темпах реформування суспільства, суб'єктивному гальмуванні цього процесу, значному рості безробіття, бездоглядності дітей тощо; у недостатній (а подекуди, навіть, низькій) ефективності роботи правоохоронних структур, центральних, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що значною мірою пояснюється тим, що правоохоронна діяльність переважно орієнтована на розкриття та розслідування вже скоєних злочинів, а не на їх попередження через вплив на причини та умови вчинення правопорушень; у відсутності належної, а головне - системної управлінської роботи у сфері профілактики правопорушень.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства, який безпосередньо пов'язаний з процесами державотворення, головним напрямом діяльності держави у сфері охорони прав, свобод та інтересів громадян стає профілактика правопорушень.

У структурі спеціальної профілактики правопорушень науковці виділяють спеціально-кримінологічну профілактику, запобігання та припинення злочинів [1, с. 131]. Наявність двох останніх елементів спеціальної профілактики правопорушень обумовлена насамперед тим, що перед безпосереднім вчиненням правопорушення (злочину) має місце досить тривалий процес формування особи правопорушника, його антисоціальних поглядів, інтересів, які надалі виступають причиною протиправної поведінки. У багатьох випадках вчиненню правопорушення передуює етап формування злочинного умислу, в процесі якого особа ставить перед собою конкретну злочинну ціль, визначає шляхи її досягнення, уточнює деталі протиправної дії, а іноді навіть складає розгорнутий план вчинення окремого злочину з різними варіантами розвитку подій.

Кожна з цих стадій відрізняється своєю специфікою, на кожній з них діє комплекс різноманітних факторів, що не можна ігнорувати під час організації та проведення попереджувальної роботи. На цих стадіях змінюється характер та зміст попереджувальної роботи, характер та зміст попереджувальних заходів.

Спеціально-кримінологічна профілактика правопорушень - цілеспрямоване виявлення та усунення причин й умов, що сприяють їх вчиненню, а також причин та умов конкретних правопорушень, окремих груп або видів правопорушень.

Запобігання конкретним правопорушенням - недопущення реалізації замислених правопорушень шляхом встановлення осіб, що намагаються їх вчинити, а також прийняття до них необхідних заходів, передбачених законом, поєднане з оздоровленням обстановки в мі-

кросередовищі.

Припинення конкретних правопорушень - перешкодження продовженню розпочатого правопорушення та доведення його до завершення шляхом встановлення осіб, що намагалися його вчинити, та прийняття відносно них правових заходів, а також створення обстановки, що виключає вчинення правопорушень надалі.

Запобігання та припинення правопорушень реалізуються у межах індивідуальної профілактики, яка, на відміну від спеціальної, має цілеспрямований характер. Вона проводиться відносно конкретної особи (осіб), від яких можна очікувати вчинення правопорушень, чи є інформація про підготовку до їх вчинення.

Профілактика правопорушень здійснюється широким колом учасників: державними органами влади, органами місцевого самоврядування, установами, відомствами як спеціалізованими (правоохоронними), так і загальної компетенції, підприємствами усіх форм власності, трудовими колективами, профспілками, громадськими формуваннями, об'єднаннями та організаціями, навіть окремими громадянами. Усі вони є суб'єктами профілактики правопорушень у межах своєї компетенції. Але провідна роль у профілактичній роботі, на мій погляд, належить органам, що здійснюють профілактику на місцевому рівні.

Згідно зі ст. 118 Конституції України [2] та Закону України "Про місцеві державні адміністрації" виконавчу владу в областях і районах, місті Києві здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є органом державної виконавчої влади і водночас органом виконавчої влади обласних, міських, районних рад.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [3].

Відповідно до ст.119 Конституції України місцеві державні адміністрації забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [2]. Ці ж положення містяться і в ст. 2 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [3].

У межах означеної компетенції місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а відтак, і профілактики правопорушень.

Завдання і компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері профілактики правопорушень регламентовані також і актами Президента України. Згідно з

Указом Президента України "Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян" № 143/2002 від 18.02.2002 р. обласним, Київській міській державним адміністраціям разом з правоохоронними органами належить розглядати не рідше одного разу на півріччя та при ускладненні оперативної обстановки разом з іншими правоохоронними органами, за участю керівників центральних органів виконавчої влади питання щодо ефективності заходів, які вживаються для забезпечення правопорядку в регіоні, конкретному населеному пункті, та визначати напрями поліпшення ситуації; систематично проводити й надалі комплексні заходи та спеціальні операції, спрямовані на викриття вчинених злочинів, знешкодження озброєних злочинних угруповань, виявлення місць можливого перебування злочинців; визначити заходи щодо забезпечення правопорядку в громадських місцях, захисту прав і свобод, законних інтересів, життя і здоров'я мешканців кожного міста, району; зміцнити підрозділи поліції, що працюють безпосередньо з населенням; аналізувати та розглядати один раз на півріччя за участю правоохоронних органів та інших зацікавлених організацій і установ стан роботи з профілактики злочинів; надавати правоохоронним органам всебічну допомогу в матеріально-технічному та фінансовому забезпеченні заходів з профілактики і боротьби зі злочинністю тощо (ст.11) [4].

Крім того, у ст. 31 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" визначається, що: голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань (ч. 3); з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій (ч. 4); голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь (ч. 6) [3]. Наведені положення мають важливе значення тому, що вони чітко визначають місцеві державні адміністрації як суб'єкт організації профілактики правопорушень на регіональному рівні.

У ст. 7 Конституції України зазначається, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [2]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. [5], в тому числі й профілактики правопорушень. Місцеве самоврядування здійснюється через органи місцевого самоврядування - відповідні ради та їхні виконавчо-розпорядчі органи, які мають власні повноваження щодо здійснення профілактики правопорушень. Зокрема, відповідно до ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування" представницькі органи щодо профілактики правопорушень вирішують наступні питання: 1) утворюють органи, наділені виконавчими повноваженнями та функціями, а також контролюють їх діяльність (п.п. 6, 8); 2) забезпечують та контролюють діяльність постійних

комісії рад (п. 11); 3) скасовують рішення відповідних виконавчих органів у встановленому законом порядку (п. 15); 4) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування (п. 22); 5) створюють відповідно до закону підрозділи місцевої поліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затверджують і звільняють керівників цих підрозділів (п. 39); 6) заслуховують звіти керівників поліції (інших правоохоронних органів) про їх діяльність щодо профілактики правопорушень охорони, порушують перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною (п. 40) [5].

У відповідності зі ст. 38 Закону України “Про місцеве самоврядування” [5] повноваження виконавчих органів щодо законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можна поділити на власні і делеговані. До власних повноважень належать: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення підрозділів місцевої поліції, вирішення питань про чисельність її працівників, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; 2) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; 3) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; 4) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Делеговані повноваження: 1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; 2) вжиття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; 4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; 5) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства; 6) утворення комісій у справах дітей та спрямування їх діяльності; 7) сприяння органам поліції у забезпеченні профілактики правопорушень; 8) вирішення спільно з відповідними службами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу поліції.

Таким чином, функціональний аналіз органів місцевого самоврядування України свідчить про їх правову, організаційну та матеріально-фінансову автономію в профілактиці правопорушень, яка сьогодні використовується у багатьох містах, селах, селищах досить не впевнено, з обачністю, що це другорядне питання, з чим погодитись досить важко.

Останнім часом в багатьох регіонах і населених пунктах не працюють міжгалузеві органи управління по здійсненню профілактичних заходів (наприклад, - координаційні комітети, громадські об'єднання та ін.). Під міжгалузевим управлінням в адміністративному праві розуміють “виконавчу і розпорядчу діяльність, яку здійснюють органи державного управління, наділені надвідомчими повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих їм об'єктів, під час якої забезпечується злагодженість і єдність дій при вирішенні загальнодержавних і міжгалузевих завдань”. На мій погляд, такими міжгалузевими суб'єктами управління (координаторами) по здійсненню профілактичних заходів на місцевому рівні повинні виступати місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Сутність такого управління (координаційної діяльності) полягає в тому, що на місцевому рівні виявляються конкретні причини й умови вчинення різних правопорушень і вживаються заходи щодо їх попередження, з використанням сил і засобів правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств і установ усіх форм власності, що знаходяться на даній території, громадських об'єднань і формувань, окремих громадян та ін.

Таким чином, можна стверджувати, що суб'єкти міжгалузевого управління (координаційної діяльності) у сфері профілактики правопорушень можуть здійснювати особливий різновид управління, і для цього вони наділені надвідомчими повноваженнями відносно до організаційно не підлеглих суб'єктів профілактики правопорушень, у процесі чого буде забезпечуватися єдність дій останніх під час розробки та організації здійснення цільових комплексних програм реалізації спільних міжгалузевих завдань по профілактиці правопорушень.

Соціальна цінність координації діяльності суб'єктів профілактики правопорушень на місцевому рівні полягає в тому, що вона є найбільш дієздатним напрямом формування єдиного фронту профілактики правопорушень не лише через наявність спільної мети діяльності та виконання поставлених завдань, але й через забезпечення вчасного реагування на негативні прояви спільної праці. Значною мірою - це упередження самої можливості дублювання діяльності суб'єктів профілактики правопорушень. У процесі координації самостійні дії органів певного рівня можуть зазнати спрямованого впливу ще до того, коли вони набрали чинності і тому легше усунути негативні наслідки. Арсенал засобів координації дій суб'єктів профілактики правопорушень дозволяє переривати чи навіть припиняти розпочату узгоджену діяльність, вдосконалювати її, змінювати виконавців чи їх обов'язки, зміщати акценти профілактичного впливу та ін.

Ефективність профілактики правопорушень на місцевому рівні в сучасних умовах залежить від комплексного використання сил і засобів усіх державних і місцевих органів, громадських організацій та окремих громадян. Таке комплексне використання сил і засобів повинно відбуватися на підставі розробки й реалізації спеціальних програм з профілактики правопорушень. Такі програми не повинні спускатися з “верху”, а розроблятися на міс-

Проблеми становлення правової демократичної держави

цях із залученням широких верств населення. Тоді вони будуть реальними, сприйматися позитивно населенням і участю населення в їх реалізації.

Література:

1. Зелінський А.Ф. Кримінологія. Навчальний посібник. - Х.: Рубікон, 2000.-240 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. -№ 30. - Ст. 141 (із змінами та доповненнями).
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999. - № 20-21. - Ст.190
4. Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян : Указ Президента України від 18.02.2002 р. № 143/2002.

5. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/143/2002>.

6. Про місцеве самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1997. - № 24. - Ст.170. (із змінами та доповненнями).

*Грохольський В.Л.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кібербезпеки
та інформаційного забезпечення ОДУВС
Надійшла до редакції: 23.12.2015*