

13. Шкуратова Т. П. Муниципальное правотворчество: вопросы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право / Т. П. Шкуратова; Челябин. гос. ун-т. – Челябинск, 2011. – С. 18.
14. Правотворчество в СССР / А.В.Мицкевич, А.С.Пиголкин, С.А.Пяткина и др. ; под ред. А.В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – С 83–93; Научные основы советского правотворчества / О.А. Гаврилов, Н.П. Колдаева, А.С. Пиголкин [и др.]. – М.,1981. – С. 45–47.
15. Галиахметов І.А. Договір як умова адміністративно-правового регулювання цивільного обороту / І.А. Галиахметов // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4 (184). – С. 111–115.
16. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право / В. Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 18 с. Стаття надійшла до редакції 06.10.2011 р.

I. Galiakhmetov

PRINCIPLES OF MUNICIPAL PRAVOTVORCHESTI

The article considers theoretical and practical aspects of a definition of principles of the municipal lawmaking that cause efficiency of a development of the legislation and becoming of the municipal law system in Ukraine.

УДК 342.1.

В. Б. Дубовик

ПРОГРАМНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано актуальні аспекти програмування правоохоронної діяльності в територіальних громадах України. Визначено фактори, що впливають на правоохоронне муніципальне програмування, досліджено особливості завдань та механізмів такого програмування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, місцеве самоврядування, муніципальна програма, правоохоронна програма.

Постановка проблеми. Дослідження актуальних аспектів програмного регулювання відносин у сфері муніципальної правоохоронної діяльності в Україні є актуальним, бо носить об'єктивний характер, що детермінований потребами стабільного розвитку та функціонування територіальних громад та підтримкою правопорядку на рівні їх існування в сфері місцевого самоврядування. Актуальність досліджень програмних форм правового забезпечення муніципальної правоохоронної діяльності обумовлена також великою кількістю програмних актів, що схвалюються з правоохоронних питань органами місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питання правового програмного забезпечення правоохоронної діяльності на локальному рівні досліджувалися у працях Б.В. Бабіна, М.О. Баймуратова, В.О. Кроленко, К.В. Удовенко та Е.В. Третяка, але питання залучення у ці процеси муніципальних структур залишилися при цьому майже поза увагою.

Метою статті є здійснення відповідних досліджень шляхом здійснення систематичного аналізу окремих програмних правоохоронних муніципальних актів, визначення їх впливу на правоохоронні відносини на локальному рівні, окреслення

відповідних правових механізмів та практики їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. На думку сучасних авторів відповідна компетенція щодо правоохоронного програмування на регіональному та локальному рівні є розподіленою між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. При цьому затягування проведення адміністративної реформи обумовлює існування низки системних недоліків системи місцевої влади, що впливає і на відповідну програмно-управлінську практику [1, с. 103].

Прикладом правових механізмів втручання центральних органів влади у відповідні відносини слід вважати План заходів щодо взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 453-р зобов'язує регіональні державні адміністрації забезпечити з урахуванням специфіки регіонів та стану правопорядку підготовку та затвердження планів заходів щодо їх взаємодії з правоохоронними органами. Адміністрації були зобов'язані забезпечувати разом із правоохоронними органами координацію заходів, спрямованих на виконання регіональних програм у правоохоронній сфері та здійснювати спільні цільові заходи щодо профілактики правопорушень та усунення причин і умов, що сприяли їх учиненню [2].

Як констатує Б.В. Бабін, правоохоронні програми на локальному рівні розробляються на рівні районів, міст регіонального підпорядкування, районів міст тощо. Відмінністю міських правоохоронних програм вітчизняні автори називають їх розроблення, ухвалення та реалізація органами місцевого самоврядування – радами та їх виконавчими структурами [1, с. 105].

Водночас, як відзначає Е.В. Третьяк, місцеві державні адміністрації та органи самоврядування майже не мають правоохоронних повноважень, водночас виконавцями регіональних правоохоронних програм виступають підрозділи правоохоронних органів. Це на його думку ускладнює процеси розробки відповідних програм та контроль за їх виконанням, а існуюча бюджетна система ускладнює фінансування заходів таких програм [13, с. 19].

Програмні повноваження органів місцевого самоврядування у цілому є детально дослідженими у роботах К.В. Удовенко [14]. Характеризуючи нормативну базу слід констатувати, що такі положення мітяться насамперед у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, відповідно до пп. 22, 25 ст. 26 зазначеного Закону до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди [11].

Пункт 1 ч. «а» ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до самоврядних повноважень виконавчих органів місцевих рад відносить підготовку муніципальних програм, їх подання на затвердження ради, організацію їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм. Водночас за п. 9 ч. 3 ст. 42 цього нормативного акту в систему повноважень сільського, селищного, міського голови входить забезпечення підготовки проектів програм на розгляд ради та оприлюднення затверджених радою програм та звітів про їх виконання [11]. Ці повноваження органів самоврядування є загальними, фактично вони можуть застосовувати програмне регулювання до будь-якої сфери муніципального життя, зокрема, і до правоохоронної.

Прикладами муніципальної правоохоронної програми є Міська програма запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності на 2006–2007 рр., затверджена рішенням Харківської міської ради від 9 січня 2006 р. № 7/06 [7] та Комплексна програма протидії злочинності і корупції в м. Харкові на 2006–2010 роки, затверджена

рішенням Харківської міської ради від 9 січня 2006 р. № 12/06 після її розроблення виконавчим комітетом ради [4].

Рішення № 12/06 містило норми стосовно фінансування програми з міського бюджету м. Харкова у відповідності до кошторису, затвердженого виходячи з можливості бюджету. Харківському міському управлінню Управління МВС України в Харківській області рішенням пропонувалося щоквартально надавати інформацію в Харківській міськвиконком та раз на рік інформувати сесію міської ради про хід виконання даної програми.

Контроль за виконанням програми було покладено на постійну комісію міської ради з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян та секретаря міської ради. Серед основних заходів з виконання програми виокремлювалися організаційні заходи, заходи щодо профілактики правопорушень і злочинності, заходи щодо протидії злочинності (її організованим формам) та корупції. Програма 2006 р. відповідальні виконавці більшості з її 41 припису були вказані підрозділи Управління МВС України в Харківській області [4].

Програма подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки, схвалена розпорядженням голови Київської міської державної адміністрації № 1311 від 1 вересня 2006 р., була ухвалена в розвиток Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 623. Програмою від 1 вересня 2006 р. передбачалося надання інформації про стан виконання програми Службі у справах неповнолітніх раз на півріччя; а цю службу було зобов'язано щорічно надавати на розгляд міського голови інформаційно-аналітичну довідку про хід виконання програми та пропозиції щодо її організаційного та фінансового забезпечення в наступному році [9].

Серед 39 Київських міських цільових програм, затверджених рішеннями Київської міської ради станом на 1 березня 2008 р. лише одна була правоохоронною за змістом, а саме – Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю у м. Києві на 2007-2011 роки, ухвалена рішенням ради від 19 грудня 2006 р. №280/339, з доповненнями у рішенні від 29 березня 2007 р. №379/1040.

Певні правоохоронні компоненти мали ще три з 39 програм, а саме – Програма захисту прав споживачів у м. Києві на 2007–2010 роки, затверджена рішенням ради від 15 березня 2007 р. № 251/912, Програма правової освіти населення міста Києва на 2007-2010 роки, затверджена рішенням ради від 29 березня 2007 р. № 376/1037, Програма вдосконалення організації дорожнього руху та його безпеки на період 2007-2009 років у м. Києві, затверджена рішенням ради від 26 квітня 2007 р. №455/1116 [3].

Міська комплексна програма профілактики злочинності, зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на 2006-2008 роки, була затверджена рішенням Одеської міської ради від 29 вересня 2006 р. № 324-V, «беручи до уваги пропозиції виконавчого комітету Одеської міської ради, Одеського міського управління Управління МВС України в Одеській області, рекомендації постійної комісії міської ради з законності і правопорядку». У програмі виконавчому комітету міської ради та міському управлінню Управління МВС України в Одеській області доручалося на період виконання програми щороку, до 1 грудня, інформувати на пленарних засіданнях міську раду про хід її виконання; контроль за виконанням програми було покладено на постійну комісію з законності і правопорядку [8].

Відповідно до п. 5.1 цієї програми зазначеним управлінням і підрозділам виконавчих органів міської ради, приписувалося, виходячи із зазначених цією програмою напрямків діяльності, розробити плани, а в необхідних випадках і кошториси на їх виконання, в яких були б визначені спільні, координовані з

прокуратурою м. Одеси та міським управлінням МВС України дії. У пп. 7.1 та 7.2 підрозділам виконавчого комітету міської ради пропонувалося розробити та запровадити муніципальні програми зайнятості населення міста, та, із залученням засобів масової інформації, представників міліції, суду, прокуратури, юстиції, юридичних навчальних закладів, фахівців системи охорони здоров'я розробити та запровадити програми правового виховання дорослих, дітей та молоді [8].

Сучасні автори констатують, що окремі локальні правоохоронні програми «зводяться до форми фінансування діяльності правоохоронних органів за рахунок джерел місцевих бюджетів». Це ствердження Третяк Е.В. робить, виходячи із аналізу рішення Дніпропетровської міської ради від 7 лютого 2007 р. № 11/10, яким передбачалося фінансування заходів Програми діяльності та фінансування відділу по запобіганню забруднення навколишнього середовища транспортними засобами при Дніпропетровському міському управлінні Управління МВС України в Дніпропетровській області на 2007–2009 рр.

Цей автор доводить, що саме для «приведення механізму фінансування зазначеної програми у відповідність до Бюджетного кодексу України» Дніпропетровською міською радою іншим рішенням від 26 грудня 2007 р. № 7/26 було затверджено Програму правоохоронного забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини в м. Дніпропетровську на 2008–2011 рр. [12]. Досліджуючи цей акт, Е.В. Третяк стверджує, що незважаючи на формальне дотримання вимог до структури цільової програми «її зміст зводиться, відповідно до додатку до неї, до фінансування послуг з організації та виконання заходів правоохоронного забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини в м. Дніпропетровську, які мають здійснювати виконавець програми – міське управління МВС в Дніпропетровській області у 2008–2011 рр.» [1, с. 109].

Також можна розглянути Єдину комплексну правоохоронну програму міста Тульчина на 2011–2014 роки, схвалену рішенням Тульчинської міської ради (Вінницька область) від 13 грудня 2010 р. Ця Програма була прийнята на виконання Указу Президента України від 27 жовтня 2009 р. № 870/2009 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності державної влади у протидії злочинним проявам корупції» та Єдиної комплексної правоохоронної програми Тульчинського району на 2010–2014 роки, затвердженої рішенням районної ради від 12 травня 2010 р. [5].

Цю Програму було спрямовано на «підвищення ефективності реалізації узгоджених заходів правоохоронними органами та органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень та оперативного і вчасного усунення причин, що зумовили їх вчинення, захист прав та законних інтересів жителів міста Тульчина». Як відзначалося у розділі Програми «Шляхи і засоби розв'язання проблем», її реалізація здійснюється шляхом пріоритетного фінансування визначених заходів з районного та міського бюджетів.

Це мало дозволити «здійснити узгоджені заходи судовими, правоохоронними органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень та оперативного і вчасного усунення причин, що зумовили їх вчинення, створити у місті Тульчині належні умови для діяльності правоохоронних органів, роботи судів та учасників судових процесів, забезпечити їх захист та доступ до повної інформації щодо діяльності правоохоронних органів, підвищити авторитет правоохоронних органів, зменшити кількість скарг на дії правоохоронних органів, процесуальні дії судів» [5].

Метою Єдиної Комплексної правоохоронної програми у місті Могилеві-Подільському Вінницької області на 2011–2014 роки, схваленої рішенням міської ради № 69 від 1 лютого 2011 р. було зміцнення законності та правопорядку, попередження

та розкриття злочинів, запобігання та протидії корупції, посилення боротьби з пияцтвом та алкоголізмом, захисту особистої безпеки та майнових прав громадян.

Цю Програму було спрямовано на підвищення ефективності реалізації узгоджених заходів правоохоронними органами, органами виконавчої влади щодо профілактики правопорушень та усунення причин, що зумовили їх вчинення, захист прав та законних інтересів жителів міста Могилева-Подільського, шляхом фінансування з міського бюджету, тих пріоритетних напрямів та заходів, які впливають на стан правопорядку в місті, однак не фінансуються або частково фінансуються з державного бюджету [6].

Розглянемо також Програму забезпечення безпеки громадян та протидії злочинності на території Білокуракинської селищної ради на 2011–2015 роки, схвалену рішенням селищної ради від 9 листопада 2011 р. № 76 [10]. Метою цієї програми, що реалізовувалася у вказаному селищі Луганської області, було визначено в забезпеченні надійної правової захищеності населення селища, якісному підвищенні рівня боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями на основі корінної перебудови й інтенсифікації правоохоронної діяльності. Для досягнення цієї мети в програмі були визначені:

- основні напрями діяльності державних органів і громадських організацій селища по зміцненню правопорядку і посиленню боротьби зі злочинністю;

- комплекс соціально-економічних, правових, організаційних заходів, здійснюваних правоохоронними та іншими державними органами і суспільними організаціями для підвищення рівня профілактики правопорушень, забезпечення захисту законних прав, свобод і інтересів громадян;

- кадрові, матеріально-технічні, фінансові та інші ресурси, необхідні для реалізації програми, а також їх джерела і порядок використання.

При цьому у програмі зазначалося, що її комплексний характер та її ефективність можуть бути забезпечені лише за умови об'єднання зусиль правоохоронних, господарських, інших державних органів влади і місцевого самоврядування, громадських організацій, чіткої взаємодії і координації їх дій в питаннях боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Програму було визначено як основу для формування поточних і перспективних планів соціального і економічного розвитку селища в частині зміцнення правопорядку і посилення боротьби зі злочинністю [10].

Висновки. Таким чином можна визнати, що розробка та реалізація муніципальних програмних актів із метою забезпечення правоохоронної діяльності, є широко розповсюдженою практикою. Така практика обумовлена низкою факторів: обмеженістю правоохоронних повноважень органів місцевого самоврядування, об'єктивною потребою в координації правоохоронних заходів на локальному рівні, прагненням самоврядних структур використати муніципальне фінансування у правоохоронній сфері тощо. Водночас відсутність спеціалізованих процедур реалізації відповідних програмних актів, питання взаємодії програмних та інших правоохоронних механізмів в територіальних громадах обумовлюють потребу нових досліджень у цій сфері.

Список використаної літератури

1. Бабін Б. В. Феномен правоохоронних програм у правовій системі України : [кол. моногр.] / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко, Е. В. Третьяк. – Донецьк : Каштан, 2010. – 137 с.
2. Деякі питання взаємодії місцевих держадміністрацій та правоохоронних органів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 453-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Перелік рішень Київради, якими затверджені чільні міські цільові програми, станом на 1 березня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- <http://www.kiev.gov.ua>
4. Про виконання Комплексної програми протидії злочинності і корупції в м. Харкові на 2006–2010 роки : доп. записка виконавчого комітету Харківської міської ради V скликання від 23 груд. 2010 р. – Офіц. док. – Х., 2010. – 48 с.
 5. Про Єдину комплексну правоохоронну програму міста Тульчина на 2011–2014 роки [Електронний ресурс] : рішення Тульчинської міської ради від 13 грудня 2010 р. – Режим доступу до сайту : <http://tulchyn-rada.org.ua/laws/t1/p1?laws>
 6. Про Єдину Комплексну правоохоронну програму у місті Могилеві-Подільському на 2011–2014 роки [Електронний ресурс] : рішення 6 сесії 6 скликання Могилів-Подільської міської ради № 69 від 1 лют. 2011 р. – Режим доступу: <http://misto.mogpod.com/>
 7. Про затвердження «Міської програми запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності на 2006-2007 р.р.» [Електронний ресурс] : рішення XLIV сесії Харківської міської ради IV скликання від 9 січ. 2006 р. № 7/06. – Режим доступу: <http://www.citynet.kharkov.ua>
 8. Про затвердження міської комплексної програми профілактики злочинності, зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на 2006-2008 роки [Електронний ресурс] : рішення Одеської міської ради від 29 верес. 2006 р. № 324-V. – Режим доступу: <http://www.misto.odessa.ua>
 9. Про затвердження міської Програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки [Електронний ресурс] : розпорядження голови Київської міської державної адміністрації від 1 верес. 2006 р. № 1311. – Режим доступу: <http://www.kiev.gov.ua>
 10. Про затвердження Програми забезпечення безпеки громадян та протидії злочинності на території Білокуракинської селищної ради на 2011-2015 роки : рішення Білокуракинської селищної ради від 9 листоп. 2011 р. № 76. – Білокуракине, 2011. – Офіц. док. – 45 с.
 11. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР, в ред. станом на 1 жовт. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 12. Про Програму правоохоронного забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини в м. Дніпропетровську на 2008–2011 рр. [Електронний ресурс] : рішення Дніпропетровської міської ради V скликання від 26 грудня 2007 р. № 7/26. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.gov.ua>
 13. Третьяк Е. В. Правоохоронні програми, як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Е. В. Третьяк. – Дніпропетровськ, 2009. – 23 с.
 14. Удовенко К. В. Правове забезпечення муніципальної програмної діяльності в Україні : дисертація на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право / К.В. Удовенко. – Х., 2010. – 236 с.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2011 р.

V. Dubovik

LEGAL FORMS SOFTWARE SUPPORT MUNICIPAL LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

The actual aspects of the municipal programming of the legal defense activities in the territorial gromadas are distinguished in the article. The factors improving the legal defense municipal programming are determined; specialties of the tasks and mechanisms of such programming are lighted at.