

## МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ`ЄКТИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В РЕГІОНІ

ВЕПРИЦЬКИЙ Роман Сергійович - кандидат юридичних наук, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

*У статті розглядається поняття регіону, аналізуються функції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування як суб`єктів протидії злочинності в регіоні.*

**Ключові слова:** *регіон, місцеві державні адміністрації, органи самоврядування, протидія злочинності, функції.*

Регіон розуміється як «область, район, частина країни, що відрізняється від інших областей сукупністю природних і (або) історично сформованих, відносно економіко-географічних і інших особливостей, що нерідко сполучаються за особливостями національного складу населення».<sup>1</sup> Територія України неоднорідна за економічними, географічними, демографічними, соціальними, кримінологічними ознаками, існує природна потреба поділу території для зручності і ефективності соціального управління з урахуванням однорідних факторів, характерних для кожної частини території. Для позначення частини території вживаються різні терміни: область, регіон, район. Термін «регіон» використовується переважно для позначення певних типів території: адміністративний район в області, район у складі міста, економічний район або район дії певних факторів (природних, технологічних, екологічних тощо). Алаєв Е.Б. район визначає як територію за сукупністю еле-

ментів, що її насичують, що відрізняються від інших територій, яка володіє єдністю, взаємозв`язком складових елементів, цілісністю, причому ця цілісність – об`єктивно умовна й закономірний результат розвитку даної території.<sup>2</sup> Останнім часом у зв`язку з намірами України приєднатись до Європейських співтовариств, розвитком економічних, наукових, соціальних, культурних зв`язків з країнами Європи та окремими їх регіонами в Україні широко вживається поняття регіону для позначення території певної суспільної діяльності.

У Європейському Союзі і в рамках Європейських співтовариств розроблене загальне для всіх країн поняття регіону, основною ознакою якого певна адміністративна самостійність з соціально-економічною специфікою і територіальними особливостями суспільного відтворення, що формуються під впливом взаємозалежних економічних, соціальних і природних та морально-духовних факторів.

«Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і куль-

<sup>1</sup> Мале́й экономический словарь (Под ред. А.Н. Арзилияна). Москва. Институт новой экономики. 2000. с. 729.

<sup>2</sup> Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. Москва. 1983. ст. 173.

турних традицій»<sup>3</sup> (ст. 132 Конституція України).

Зростання масштабів суспільного виробництва, посилення ролі людини в громадському розвитку, ускладнення управління, перехід на ринкові умови національної економіки, зменшення можливостей керувати з центру з урахуванням особливостей кожного регіону обумовили процеси регіоналізації державної політики у сфері управління економікою. «Регіоналізація управління економікою означає децентралізацію управління, при якій центральні органи влади делегують регіональним органам повноваження й відповідальність за ефективне прийняття рішень із питань розвитку відповідної території. Регіоном у цьому випадку виступає адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто».<sup>4</sup>

Суб'єктами державного регулювання розвитку регіонів і їх всебічного функціонування, у т.ч. і у сфері протидії злочинності, виступають органи державної влади, представницькі органи (обласні і районні ради), органи місцевого самоврядування.

«Нині для України визначальне значення мають суб'єкти регіональної політики, якими виступають вищі державні органи влади, центральні, регіональні та місцеві органи виконавчої влади й органи самоврядування, а також самі регіони. Переведення територій із статусу об'єкта в статус суб'єкта є принциповим, оскільки вони перестають бути керованими «об'єктами». Якщо говорити про нову регіональну політику сьогодні, то вона повинна розпочинатися саме з цього».<sup>5</sup> У системі цілей і завдань регіональної політики особливе значення мають завдання зміцнення законності, захист прав і свобод людини, забезпечення громадської безпеки, протидії злочинності.

Регіональна державна політика складається із різних напрямків діяльності, які між

<sup>3</sup> Конституція України. К. 1996 р. Парламент. видавництво.

<sup>4</sup> Т.А. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій. Управління розвитком регіону. Навч. посіб. Київ. Центр навч. літ-ри. 2006. ст. 47(326 ст.).

<sup>5</sup> В.П. Семиноженко, Б.М. Данилишин. Новий регіоналізм. Наукове видання. Київ. Наукова думка. 2005. ст. 14 (154 ст.).

собою пов'язані і взаємозалежні та впливають одні на інших. Так від стану протидії злочинності залежить і соціально-економічний розвиток регіону і рівень захисту суспільних, державних та особистих інтересів.

Цілі і завдання державної регіональної політики вирішуються через механізм їхньої реалізації, який включає суб'єкти і об'єкти соціального управління, сукупність засобів, методів і ресурсів, забезпечуючих виконання запланованих заходів у відповідності з поставленими завданнями.

Механізм реалізації складається із комплексу міроприємств, зокрема:

- організаційно-управлінських;
- нормативно-правових;
- фінансово-економічних;
- соціально-психологічних;
- морально-ідеологічних.

Козбаненко В.А. вважає, що для успішної реалізації державного управління необхідно визначити:

- а) якісні цілі діяльності і стандарти виконання функцій;
- б) наявність необхідних ресурсів: фінансових, матеріальних, інформаційних, людських і т. інш.;
- в) ефективні організаційні структури;
- г) розроблені правила, процедури й інструкції, координуючі і регламентуючі діяльність організації і їх відносини з владними структурами;
- д) розвинуті комунікації і системи координації діяльності різних структур, включених у процес здійснення політики, у тому числі:
  - виконавчої і законодавчої влади;
  - центральної, регіональної і місцевої влади;
  - інші суб'єкти управління;
- є) мотивований і кваліфікований персонал.<sup>6</sup>

Провідним суб'єктом протидії злочинності в регіоні є місцеві державні адміністрації.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>7</sup> встановлює, що місцеві орга-

<sup>6</sup> Див. дет. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и управления. Учебник. Москва. Изд. Госуд. унив. управления. 2011г.

<sup>7</sup> Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної рад и України. – 1999. – № 20-21. -С. 190.

ни виконавчої влади, якими є по суті місцеві державні адміністрації, у межах своїх «повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і реалізують повноваження, делеговані їм місцевими радами.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено їх основні галузеві повноваження, зокрема, в галузі соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва; у галузі містобудування; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування; транспорту та зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; у галузі освіти, науки, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства; соціального забезпечення та соціального захисту населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; у галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин у галузі оборонної діяльності<sup>8</sup>.

На місцеві державні адміністрації покладені також широкі повноваження у здійсненні контролю за дотриманням законів у діяльності галузевих служб з питань забезпечення прав і свобод людини, охорони громадського порядку та громадської безпеки, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху, запобіганню надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, запобіганню і протидії корупції, усуненню причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів.

«Місцеві державні адміністрації – це єдинопочаткові місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць».<sup>9</sup>

Місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших центральних органів ви-

конавчої влади, законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян, виконання загальнодержавних та регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм охорони довкілля, культурного розвитку, виконання Державного і місцевих бюджетів, взаємодіють з органами місцевого самоврядування, реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.<sup>10</sup>

Однією з головних функцій місцевих державних адміністрацій є координація діяльності галузевих служб виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Місцева державна адміністрація розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку, у т.ч. і в сфері протидії злочинності, і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання, розглядає та приймає рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів, планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території, складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання, звітує перед радою про його виконання. Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій повинна здійснюватись у таких сферах суспільного життя, що є однаково важливими як для держави взагалі, так і для відповідної територіальної одиниці. Це, «насамперед, взаємодія у вирішенні питань соціального, економічного та культурного розвитку території, в галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, а також у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Головною метою координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій є об'єднання управлінських зусиль для більш якісного вирішення спільних завдань».<sup>11</sup>

Важливі повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав,

<sup>8</sup> Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації – органи виконавчої влади // Наше право, № 1, ч. 2. – 2011.- С. 36-37

<sup>9</sup> Коваленко В.В. Основи державного управління : монографія. Х.: ТД «Золота миля», 2009. -318 с.

<sup>10</sup> Серьогін В.О. Державне будівництво та місце самоврядування в Україні: підручник /- /Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.. – Х., 2002. – С. 402.

<sup>11</sup> Добкін М.М. Координація як функція місцевих державних адміністрацій // Право і безпека. — Х.: ХНУВС. -2010.-№ 5 (37).-С. 228.

свобод і законних інтересів та протидії злочинності на регіональному рівні відводиться місцевим органами самоврядування.

У сфері забезпечення законності, правопорядку та протидії злочинності до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських та обласних рад, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>12</sup>, належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, 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, внутрішніх справ, адвокатури і Державної пенітенціарної 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;

5) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, вирішення питань про чисельність працівників такої служби, витрати на їх утримання, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

б) створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб;

7) створення резервного фонду для лікві-

дації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

8) розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

9) організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій;

10) централізоване тимчасове зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду;

б) 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 надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій рятування 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;

3<sup>1</sup>) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;

4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та

<sup>12</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

комісії з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;

5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад);

6) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства.

2. До відання виконавчих органів районних, міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить:

1) утворення служб у справах дітей та спостережних комісій, спрямування їх діяльності;

2) сприяння органам Державної міграційної служби України та органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;

3) вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ;

4) зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території;

5) здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону.

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать також повноваження сфері надання безоплатної первинної правової допомоги:

1) утворення в установленому порядку установ з надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади;

2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень;

3) забезпечення координації діяльності установ з надання безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

4) здійснення фінансування установ з надання безоплатної первинної правової допомоги та контролю за використанням коштів такими установами за призначенням;

5) розгляд письмових звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги та надання такої допомоги з питань, що належать до їх компетенції, відповідно до закону;

6) надання роз'яснень положень законодавства та консультацій щодо порядку звернення про надання безоплатної вторинної правової допомоги;

7) забезпечення особистого прийому осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги;

8) залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних та юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;

9) координація діяльності з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання безоплатної первинної правової допомоги;

10) надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги;

11) організація семінарів, конференцій з питань безоплатної первинної правової допомоги.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад взаємодіють з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння у межах своїх повноважень.

До повноважень місцевого самоврядування в місті, районі, області належить також заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;

затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби;

затвердження порядку переміщення на штрафні майданчики транспортних засобів, припаркованих не у спеціально відведених місцях для паркування транспортних засобів та інші повноваження.

Одним із найбільш популярних інструментів державної регіональної політики є цільові програми територіального розвитку, основними серед яких є програми соціально-економічного розвитку областей (регіонів).

Цільові програми регіонального розвитку є найбільш ефективним комплексним нормативним актом державного регулювання соціального та економічного функціонування області чи регіону іншого масштабу. Мета таких програм створити передумови для вирішення завдань стратегічного і тактичного характеру у сфері економіки, культурного і духовного життя регіону, забезпечення реалізації прав і свобод людини, захист законних інтересів суспільства і держави. У програмах соціально-економічного розвитку регіону, які можуть розроблятися як урядом, так і обласною державною адміністрацією і затверджуватись на сесії обласної ради обов'язково передбачаються заходи проти-

дії негативним суспільним явищам, зокрема, пияцтву, наркоманії, безробіттю, насильству в сім'ї, антигромадській поведінці, усунення причин і умов, які сприяють вчиненню злочинності у сфері економіки, торгівлі, надання комунальних і адміністративних послуг.

### Література

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. Москва. 1983. ст. 173.
2. Добкін М.М. Координація як функція місцевих державних адміністрацій // Право і безпека. — Х.: ХНУВС. — 2010. — № 5 (37). — С. 228.
3. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації – органи виконавчої влади // Наше право, № 1, ч. 2. – 2011. – С. 36-37
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної ради и України. – 1999. – № 20-21. -С. 190.
6. Коваленко В.В. Основи державного управління : монографія. Х.: ТД «Золота миля», 2009. – 318 с.
7. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и управления. Учебник. Москва. Изд. Госуд. унив. управления. 2011г.
8. Конституція України. К. 1996 р. Парламент. видавництво.
9. Малый экономический словарь (Под ред. А.Н. Арзилияна). Москва. Институт новой экономики. 2000. с. 729.
10. Миронова Т.Л., Добровольська О.П., Процай А.Ф., Колодій С.Ю. Управління розвитком регіону : навч. посіб. Київ. Центр навч. літ-ри. 2006. ст. 47(326 ст.).
11. Семиноженко В.П., Данилишин Б.М. Новий регіоналізм. Наукове видання. Київ. Наукова думка. 2005. ст. 14 (154 ст.).
12. Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.. – Х., 2002. – С. 402.