

*funds at amore rapid pace than the level increase of prisoners. Taking into account the dynamic change of funding expenditures to keep the penal system and the number of prisoners in the same period, the generalization to improve the general level of financial security was made.*

*The result of this problem was the formation of areas of costs' effective management of the penal system by general and special funds, in terms of such expenditures: management and administration; penal institutions and bodies; housing for employees of the penal system; training in the professionally-technical institutions with social adaptation. Noting that the largest amount of financing costs is for execution, that is, for the keeping convicts and supporting staff of penitentiary institutions, the question of additional sources of financing costs appeared. Based on the reform processes in the system, the questions about the increase of funding costs due to additional revenues were raised, particularly from the operation of the enterprises of manufacturing complex of the penal system.*

*Therefore, to increase the efficiency of expenditure management in the penal system it is necessary to optimize the cost structure taking into account the reducing of the number of prisoners, to increase revenues from the production activity, to increase the social standards of keeping the prisoners.*

**Key words:** *financing, cost, penalsystem, manufacturing complex.*

УДК 342.9

**Шамрук Н. Б.,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного, цивільного

та господарського права і процесу,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів

## **ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї**

*У роботі проаналізовано та узагальнено завдання та функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті організації взаємодії з метою запобігання насильству в сім'ї. Проведене дослідження дозволяє констатувати, що їх діяльність спрямовується (або повинна спрямовуватися) не тільки безпосередньо на припинення негативних насильницьких проявів у сім'ях, але й на усунення причин цього явища через комплексний матеріальний, духовний, моральний та інший вплив на сімейні відносини та свідчить про недостатність правового регулювання можливості організації взаємодії суб'єктів протидії насильству в сім'ї та органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *насильство в сім'ї, органи влади, органи місцевого самоврядування, взаємодія, завдання, функція.*

**Постановка проблеми.** Частина 2 статті 3 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» передбачає, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян, а також окремі громадяни можуть сприяти у здійсненні заходів із запобігання насильству в сім'ї [1]. Тим самим законодавець в Україні створив підстави, за якими згадані суб'єкти залучаються до активної діяльності щодо попередження насильства в сім'ї. Натомість саме таке формування норми цієї статті вже на методологічному рівні дещо звужує потенціал означених суб'єктів. Це, зокрема, стосується органів виконавчої влади та органів місцевого самоуправління, адже саме ці інституції відповідальні за реалізацію державних та регіональних програм різного спрямування на місцевому рівні. А тому і за допомогою їхньої діяльності повинно бути виконане законодавче завдання щодо формування та реалізації правових і організаційних основ запобігання насильству в сім'ї.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання та особливості діяльності органів місцевого самоврядування щодо запобігання насильству в сім'ї досліджували у своїх роботах вчені-правники Болдирев С. В., Величко В. О., Галай О. А., Горян Е. В., Кампо В. М., Ковальова О. В., Литвиненко І. Л., Любченко П. М., Шамрук Н. Б. та ін.

**Мета статті** – на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації провести аналіз діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо запобігання насильству в сім'ї.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування є комплексним, багатоаспектним явищем, невід'ємним елементом громадянського суспільства та інноваційним суб'єктом державотворення, що має двоїстий характер: в інституційному аспекті це інститут громадянського суспільства, який протистоїть всевладності держави, і водночас це інститут публічної влади, що має низку спільних з державою ознак і виконує відповідні державні функції, одночасно поєднує суспільний і державний аспекти [2, с. 14].

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів

села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Органи місцевого самоврядування відіграють особливу роль у питаннях забезпечення прав і свобод людини та громадянина, на що вказують деякі науковці у своїх працях. При цьому слід погодитись з окремими аспектами аргументації щодо цього:

– по-перше, вони є основною ланкою представницької системи, на що справедливо наголошувалось як радянськими, так і сучасними науковцями [5, с.14];

– по-друге, органи місцевого самоврядування знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно і з найменшими витратами вирішити значну частину питань, що виникають [6, с. 9]. Тож природно, що питання протидії насильству в сім'ї прямо пов'язані із забезпеченням прав і свобод.

Кожен з органів місцевого самоврядування відіграє значну роль в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України. Слід погодитись з тим, що «широкі повноваження у сферах управління комунальним майном, соціального забезпечення, охорони здоров'я, будівництва, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення громадського порядку тощо дозволяють органам і посадовим особам місцевого самоврядування створювати необхідні умови для реалізації конституційних прав і свобод громадянами, а також здійснювати їх охорону і захист» [4, с.18].

Для того, щоб з'ясувати природу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері, що досліджується, необхідно детально проаналізувати компетенцію цієї інституції.

Отже, якщо проаналізувати виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад (стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), то слід відзначити наступні напрями, які в більшій мірі опосередковано стосуються питань протидії насильству в сім'ї:

– затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних

одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування (п. 22 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги (п. 39-1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 40 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Дійсно, виняткова компетенція сільських, селищних, міських рад прямо не містить положень, які б передбачали конкретні заходи, спрямовані на протидію насильству в сім'ї, однак опосередковано дана діяльність закладена у комплексі зазначених заходів.

Глава 2. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» також передбачає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі власні (самоврядні) повноваження:

– управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення (п. 1 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій (п. 2 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел (п.7 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю; створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку(п. п. 8, 9 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

До числа делегованих повноважень належать наступні:

- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства (п. 1, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів (п. 2, ч.2 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку (п. 4, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх (п. 7, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та

утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем) (п. 8, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я (п. 11, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» містять всього декілька положень, які можуть стосуватися питання протидії насильству в сім'ї. Зокрема, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України (п. 2, ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності (п. 1, ч. 2 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Узагальнення зазначених вище компетенцій органів місцевого самоврядування свідчить про недостатність правового регулювання можливості організації взаємодії суб'єктів протидії насильства в сім'ї та органів місцевого самоврядування. І тому зрозумілим та достатнім є формулюванням, зазначеного у Законі України «Про попередження насильства в сім'ї», про яке йшлося на початку. Однак такий стан повністю не задовольняє необхідності розвитку законодавства та діяльності у сфері протидії насильству в сім'ї. Усе сказане свідчить про необхідність удоско-

налення правового регулювання даної сфери у бік підвищення активності органів місцевого самоврядування.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [7].

Місцеві державні адміністрації є важливою ланкою в системі органів виконавчої влади, оскільки означені органи найбільше наближені до населення і діють на конкретних адміністративно-територіальних одиницях. Місцеву державну адміністрацію можна визначити як самостійну структурну одиницю в системі виконавчої влади, що реалізує функції державного управління в межах наданих їй повноважень у визначеній сфері, предметі (об'єкті) державного відання. Найбільш загальними ознаками місцевої державної адміністрації є: а) здійснення публічних, державних функцій на основі державно-владних повноважень, що включають регулятивні, координаційні, виконавчі й інші форми управлінської діяльності у визначеній сфері, галузі, регіоні; б) законодавче оформлення правого статусу; в) право приймати в процесі виконавчо-розпорядницької діяльності управлінські рішення у формі правових актів, види і порядок прийняття яких встановлено законом, що відповідають чинному законодавству й обов'язкові для виконання у сфері відання адміністрацій; г) складна внутрішня структура, яка складається зі структурних підрозділів (іноді включає й інші органи), і службовців державної служби відповідно до штатного розкладу цього органу; д) фінансування з державного бюджету; адміністрації та її службовці не можуть займатися якоюсь господарською або комерційною діяльністю; е) включення місцевих державних адміністрацій до ієрархічної системи виконавчої влади та звіт перед органами вищого рівня [8, с. 189–190].

Стаття 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» («Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями»), до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України,

належить вирішення питань (зазначимо тільки ті, які опосередковано стосуються питань протидії насильству в сім'ї): забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (п. 1); соціально-економічного розвитку відповідних територій (п. 2); науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх (п. 6) [7].

Стаття 22 зазначеного закону передбачає повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді. Зокрема, місцева державна адміністрація: реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді (п. 1); вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх під час розробки проектів програм соціально-економічного розвитку (п. 4); організовує роботу медичних закладів з надання допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей (п. 6); сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій (п. 9).

Стаття 25 закону визначає повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Так, місцева державна адміністрація забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади (п. 1); забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (п. 2); здійснює заходи щодо організації правового інформування і виховання населення (п. 4) [7].

Стаття 31 закону передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Тим самим на голів покладаються безпосередні обов'язки з організації спільної діяльності різних інституцій. Крім того, стаття 37 встановлює, що місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями,



громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян [7].

**Висновки.** Таким чином, узагальнення завдань та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті організації взаємодії з метою запобігання насильству в сім'ї, дозволяє констатувати, що їх діяльність спрямовується (або повинна спрямовуватися) не тільки безпосередньо на припинення негативних насильницьких проявів у сім'ях, але й на усунення причин цього явища через комплексний матеріальний, духовний, моральний та інший вплив на сімейні відносини. А заходи місцевої локації, спрямовані на протидію насильству в сім'ї, мають важливе значення через те, що саме на них покладається координація діяльності різних інституцій на місцевому рівні.

### Список використаних джерел

1. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 грудня 2001 року за № 2789-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Ст. 70.
2. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 22 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.
4. Горян Е. В. Органи місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України: дис. ... канд. юрид. наук: за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право / Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2005. 216 с.
5. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. 36 с.
6. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. Харків, 1998. 17 с.

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. С. 190.

8. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право. Харків, 2001. 210 с.

**Шамрук Н. Б.**

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НАСИЛИЯ В СЕМЬЕ**

*В работе проанализированы и обобщены задачи и функции местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в контексте организации взаимодействия с целью предупреждения насилия в семье. Проведенное нами исследование позволяет констатировать, что их деятельность направлена (или должна направляться) не только непосредственно на прекращение негативных насильственных проявлений в семьях, но и на устранение причин этого явления через комплексное материальное, духовное, моральное и иное влияние на семейные отношения и свидетельствует о недостаточности правового регулирования возможности организации взаимодействия субъектов противодействия насилия в семье и органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *насилие в семье, органы власти, органы местного самоуправления, взаимодействие, задачи, функции.*

**Shamruk N. B.**

## **ACTIVITY OF LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, CONCERNING DOMESTIC VIOLENCE PREVENTION**

*Part 2 of Article 3 of the Act of Ukraine «On Prevention of violence in the family» provides that the bodies of the executive power, local authorities, enterprises, institutions and organizations regardless of ownership, association of citizens, as well as some citizens can contribute to implementing measures preventing domestic violence.*

*To clarify the nature of the activities of local self-government bodies in the field of research, the author analyzes their exclusive competence and specifies the following fields related to the issues of domestic violence prevention:*

- *approval of socio-economic programs and cultural development of the certain administrative and territorial units;*
- *establishment of free primary legal aid institutions ,involving individual and legal person in providing free primary legal aid according to the procedure established by law;*
- *hearing of the information of prosecutors and heads of law enforcement bodies about the state of law, fighting crime, protection of public order and results of the activity in the certain territory.*

*At the same time local state administrations are an important link in the system of executive bodies because these bodies are closely connected with the population*

*and operate on specific administrative and territorial units. The local state administration can be defined as an independent structural unit in the system of executive power which implements the functions of public administration within the powers granted to it in a certain sphere, object of state authority.*

*Generalization of tasks and functions of local executive bodies and local self-government bodies in the context of organizing the cooperation to prevent domestic violence allows to state that their activities are directed not only directly at the restraint of negative violent manifestations in the family, but also at the elimination of the causes of this phenomenon by the complex material, spiritual, moral and other influence on family relations.*

*And local measures aimed at the counteraction against the domestic violence are of great importance because they are responsible for coordinating the activities of various institutions at the local level.*

**Key words:** domestic violence, authorities, local governments, cooperation, tasks, functions.

УДК 342.9.35

**Собакарь А. О.,**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри  
тактико-спеціальної підготовки,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро

## **МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ**

*У статті досліджено адміністративний нагляд як один з основних способів забезпечення законності в публічному управлінні, конкретизовано його місце в системі функцій управління, визначено спільні риси адміністративного нагляду і контролю, а також критерії їх розмежування.*

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, контроль, публічне управління, критерії розмежування, елемент, функція.

**Постановка проблеми.** Невід’ємним атрибутом функціонування правової держави є режим законності, який слугує забезпеченню публічних інтересів, охороні прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, інших суб’єктів публічного управління. Власне законність означає сувору, детальну регламентацію діяльності органів публічної адміністрації, а також неухильне дотримання і виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів фізичними та юридичними особами.

Законність є важливою складовою демократичних перетворень у будь-якій країні. Її недооцінка може ускладнити кризу суспільства, що виявляється у зростанні злочинності і розповсю-