

УДК 342.55

Ольга Шайтуро,

канд. юрид. наук,

старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

У статті досліджено нормативно-правове регулювання й повноваження органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності. Установлено, що зазначена діяльність регулюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Акцентовано увагу на власній нормотворчості органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, протидія злочинності, нормативно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Комплекс заходів з реформи децентралізації «Національний проект «Децентралізація» має на меті передачу значних повноважень, ресурсів і відповідальності від державних органів органам місцевого самоврядування. Зазначений комплекс заходів спрямований на зміцнення громад і розвиток регіонів. Утім досягнення позитивних змін у будь-якій сфері діяльності й держави, й органів місцевого самоврядування можливе лише за умови дотримання основних прав і свобод людини та громадянина й забезпечення безпечних умов життєдіяльності суспільства та функціонування держави. Отже, повноваження органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності мають основоположне значення.

Мета статті – дослідити нормативно-правове регулювання й повноваження органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури з теорії права дає підстави розуміти правове регулювання як дію права на суспільні відносини, що зводиться до нормативного встановлення меж належної й можливої поведінки.

Однозначно важливим суб'єктом протидії злочинності є органи місцевого самоврядування, які за своїми повноваженнями здійснюють організаційно-управлінські функції щодо запобігання злочинності, організують і координують роботу відповідних суб'єктів системи протидії злочинності, займаються ресурсним забезпеченням, контролюють виконання постанов рішень вищих органів влади і власних завдань щодо запобігання злочинам на підвідомчій території [1, с. 61].

Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрями діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою [2].

Водночас варто принагідно зауважити, що Конституцією України регламентується лише діяльність державних органів із забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Однак у ній ідеться й про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, а також про участь громадян України (народу) в управлінні справами держави та здійсненні правосуддя. Гарантоване й визнане Конституцією України місцеве самоврядування надає право громадянам здійснювати владу й через органи місцевого самоврядування поряд із безпосередньою формою участі та через органи державної влади.

Разом із закріпленими Конституцією України демократичними принципами важливе місце для розвитку місцевого самоврядування посідає принцип верховенства права, що є «необхідною передумовою для забезпечення у суспільстві правопорядку, прав і свобод громадян» [3].

З юридичного змісту п. 15 ст. 92 та ч. 1 ст. 140 Конституції України стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України можна зробити висновок, що «місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має

право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, с. 18–19].

Отже, можна констатувати, що Основний Закон України утверджує місцеве самоврядування як один із конституційних інститутів, залишаючи простір для його вдосконалення через законодавче забезпечення місцевого самоврядування, що, у свою чергу, передбачає вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які гарантуються Конституцією України, а також, безумовно, захист цих прав від будь-яких посягань, у тому числі й злочинних.

Цілком логічним і послідовним є втілення закріплених Конституцією України основ місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме зазначений Закон у ст. 38 закріплює повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, до яких у сфері протидії злочинності можна зарахувати такі:

виключна компетенція сільських, селищних, міських рад:

- заслуховування інформації прокурорів і керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 40 ст. 26);

до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать *власні (самоврядні) повноваження*:

- підготовка й унесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про кількість працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури й Державної кримінально-виконавчої служби України;

- унесення 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 їхніх повноважень;

- звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а та-

кож повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

делеговані повноваження:

- забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

- ужиття в разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

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

- розгляд справ про адміністративні правопорушення, зараховані законом до їх відання; утворення адміністративних комісій і комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності;

до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, також належить:

- утворення служб у справах дітей, спрямування їхньої діяльності (ст. 38);

виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

- заслуховування інформації прокурорів і керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 36 ст. 43).

Варто наголосити, що нами виокремлено й розглянуто повноваження органів місцевого самоврядування, що безпосередньо стосуються протидії злочинності, разом із тим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулюються значні правові масиви щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Зазначене положення відображено в низці повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, таких як повноваження у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування

та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення тощо. Ефективне й добросовісне виконання зазначених повноважень водночас із дотриманням законності, гласності, народовладдя та інших принципів місцевого самоврядування дасть змогу вирішувати проблеми економічного, політичного, соціального, правового, морального, побутового та іншого характеру, тим самим здійснювати загальносоціальну протидію злочинності. У результаті такої діяльності зменшуватимуться соціальні суперечності, рівень безробіття і криміногенне протистояння різних верств населення, підвищуватиметься матеріальний добробут жителів кожної територіальної громади, зміцнюватиметься громадський порядок, відновляться моральні й духовні цінності.

Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності також передбачено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», яким визначено правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради.

Разом зі всією повнотою прав, якими зазначений Закон наділяє депутатів місцевих рад, необхідних для забезпечення їхньої реальної участі в діяльності ради та її органів, можна виділити й такі, що спрямовані на протидію злочинності. Так, ч. 3 п. 1 ст. 11 дає депутатам місцевих рад право порушувати перед керівниками правоохоронних і контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, і вимагати їх вирішення, ч. 3 п. 2 цієї самої статті дозволяє вимагати усунення порушень законності й установлення правового порядку. Серед повноважень депутатів місцевих рад у пп. 1, 2 ст. 13 цього ж Закону закріплена можливість у письмовій формі вимагати в тому числі від керівників правоохоронних і контролюючих органів усунення порушень законності й установлення правового порядку (депутатське звернення), а також у встановлений термін отримати відповідь на звернення.

Стаття 15 «Право депутата місцевої ради вимагати усунення порушення законності» Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» повністю присвячена протидії злочинності починаючи від права депутата місцевої ради вимагати припинення порушень, а також вимагати вжиття заходів щодо

припинення порушень законності аж до притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності, встановленої законом, посадових осіб або керівників відповідних органів, до яких звертався депутат місцевої ради, у разі невжиття ними необхідних заходів.

Загалом можна констатувати, що Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» наділяє депутатів місцевих рад достатніми повноваженнями, щоб впливати на ситуацію в місцевій громаді, на вирішення питань місцевого значення, які є необхідними й важливими для повноцінної життєдіяльності жителів громади.

Правосуб'єктність (правовий статус) органів місцевого самоврядування передбачає та зобов'язує їх реалізовувати власні функції й повноваження в інтересах відповідної територіальної громади та держави.

Отже, для максимально ефективного вирішення різнопланових проблем у сфері протидії злочинності органи місцевого самоврядування свою діяльність мають обумовлювати взаємністю інтересів, цілей і завдань, як власних, так й органів державної влади та держави загалом.

Особливу роль відіграють місцеві програми, що визначають важливі напрями розвитку населення регіону, жителів громади або окремої групи населення на певний строк. Таке право Конституція України (ст. 143) надає кожному члену громади, а саме брати участь у затвердженні такої програми безпосередньо чи опосередковано.

Натепер у нашій країні відсутні комплексні програми, покликані протидіяти злочинності на загальнодержавному рівні. Як приклад – свого часу Постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2006 № 1767 затверджена Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки [5]. Проект Комплексної програми профілактики правопорушень на 2016–2020 роки так і залишився незатребуваним.

Тим не менше кожна рада, що входить до системи місцевого самоврядування, має власну програму з протидії злочинності. Так, наприклад, рішення Ковельської районної ради «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень і злочинів у Ковельському районі на 2017–2020 роки» від 23.12.2016 № 10/12 [6], рішення Купецької сільської ради Радивилівського району Рівненської області «Про затвердження комплексної програми профілактики правопорушень та боротьби зі злочинністю на території Крупецької сільської ради об'єднаної територіальної громади Радивилівського району Рівненської області на 2018–2020 роки» від

20.04.2018 № 633 [7], рішення Житомирської обласної ради «Про Комплексну програму забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку у Житомирській області на 2016–2020 роки» від 21.07.2016 № 285 [8], рішення Мукачівської міської ради «Про затвердження «Програми забезпечення державної безпеки, протидії тероризму, контрабанді, корупції та організованій злочинності на 2018 рік» від 22.02.2018 № 949 [9], рішення Харківської міської ради «Про затвердження Програми «Безпечне місто Харків» на 2016–2020 рр.» від 14.09.2016 № 364/16 [10], рішення Харківської обласної ради «Про затвердження регіональної Програми протидії терористичній діяльності на території Харківської області на 2018 рік» від 07.12.2017 № 556-VII [11] і «Про затвердження Стратегічних напрямів забезпечення публічної безпеки і порядку на території Харківської області на 2018–2019 роки» № 557-VII [11].

Кожна з наведених вище програм містить власні мету, обґрунтування, джерела фінансування, очікувані результати, а також механізми координації та контролю.

Досліджуючи специфіку нормативних актів органів місцевого самоврядування, О.Ф. Скакун зазначає, що це – акт-документ, який видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування, містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також для організацій та установ, які діють у межах цих територій. Це правовий акт громадянського суспільства з такими ознаками: письмовий документ, який має особливу форму вираження інформації, що міститься в ньому; офіційний правовий документ, що приймається в межах повноважень і в порядку, встановленому законом і регламентом цього органу; має цільову орієнтацію – у концентрованому вигляді відображає місцеві інтереси; регулює суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів; забезпечується силою державного примусу [12].

За чинним законодавством України, органи місцевого самоврядування наділені правом видавати нормативно-правові акти під власну відповідальність, що є однією з конституційних гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії.

Реалізація органами місцевого самоврядування правотворчої діяльності є основною юридичною формою виконання їхніх завдань і функцій, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення в рамках, установлених законодавством.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні, міські, районні, обласні ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень (ч. 1 ст. 59). Крім представницьких органів місцевого самоврядування, згідно із зазначеним Законом, правом приймати рішення наділяються й виконавчі комітети сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради (ч. 6, 7 ст. 59), а також сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження (ч. 8 ст. 59).

У рамках чинного законодавства сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Такі розпорядження голів також можуть бути спрямовані на досягнення/забезпечення миру та безпеки на підконтрольній їм території. Такими прикладами є розпорядження міського голови Дрогобицької міської ради «Про затвердження Інструкції щодо алгоритму першочергових дій посадових осіб підприємств, установ та організацій (чергового підприємства) при отриманні інформації про загрозу виникнення терористичних проявів на території Дрогобича та Стебника» від 01.08.2017 № 131 [13] і розпорядження Одеського міського голови «Про створення міської координаційної ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми» від 25.04.2018 № 297 [14].

Отже, правове регулювання органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності складається з нормотворчої діяльності зазначених органів, у якій визначається мета й завдання протидії злочинності, коло суб'єктів, що здійснюють цю діяльність, їхня компетенція, основні форми та методи роботи.

Висновки

Діяльність місцевого самоврядування спрямована не тільки на забезпечення інтересів громади в соціальній, економічній, правовій, культурній і побутовій сферах, а й на створення умов безпечного життя, а також подолання негативних, антисуспільних, злочинних проявів.

Забезпечення сфери безпеки життя й, відповідно, протидії злочинності на рівні регіону обумовлюється багаторівневою системою. Основними елементами системи, з одного боку, є національна стратегія, яка формується на рівні держави, а з іншого – це правозастосовна діяльність місцевого самоврядування на рівні регіонів.

Протидія злочинності органами місцевого самоврядування на державному рівні регламентована відповідними законами, серед яких центральне місце посідає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим Законом органам місцевого самоврядування надаються повноваження, що дозволяють їм заслуховувати інформацію та сприяти діяльності органів правопорядку; уносити подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб; звертатися до суду про визнання незаконними актів; уживати заходи щодо забезпечення державного і громадського порядку; утворювати адміністративні комісії та комісії з питань боротьби зі злочинністю, спрямовувати їхню діяльність тощо.

Список використаних джерел:

1. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
2. Закон про місцеве самоврядування України: науково-практичний коментар / В.І. Батриченко, В.І. Борденюк, Г.В. Виноградова, М.І. Єфремова, І. Крегул. Київ: Книга, 1999. 397 с.
3. Полешко А. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. Матеріали республ. науково-практичної конференції (Харків, 9–11 лист. 2005 р.). Право України. 1995. № 12. С. 90–93.
4. Місцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. Київ: Інститут громадянського суспільства; ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. 304 с.
5. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1767. Офіційний вісник України. 2006. № 51. Ст. 3418.
6. Ковельська районна рада. URL: <http://kovel-rayrada.gov.ua/activity/act/pro-zatverdzhennya-kompleksnoyi-programi-profilaktiki-pravoporushen-i-zlochiv-u> (дата звернення: 16.10.2018).
7. Купецька громада. URL: <https://krupetska-gromada.gov.ua/docs/69326/> (дата звернення: 16.10.2018).
8. Житомирська обласна рада. URL: <https://zt.gov.ua/index.php/проекти-рішень/12605-про-внесення-змін-у-рішення-обласної-ради-від-21-07-2016-№-285,-зі-змінами.html> (дата звернення: 16.10.2018).
9. Мукачівська міська рада. URL: <https://mukachevo-rada.gov.ua/index.php/2016-02-04-22-32-11/item/8633-rishennia36se-siimukachivskoisiskoirady7hosklykannia/8633-rishennia36sesiimukachivskoisiskoirady7hosklykannia> (дата звернення: 16.10.2018).
10. Реєстр актів Харківської міської ради. <http://kharkiv.rocks/reestr/652546> (дата звернення: 16.10.2018).
11. Харківська обласна рада. URL: <http://www.ts.lica.com.ua/?type=0&base=77&menu=374681&id=1791> (дата звернення: 16.10.2018).
12. Скакун О.Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти. Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПРн України, 2004. С. 96–97.
13. Дрогобицька міська рада. URL: <http://drohobych-rada.gov.ua/protydiya-ta-poperedzhennya-terorystychnyh-proyaviv-na-terytoriyi-mista/> (дата звернення: 20.10.2018).
14. Офіційний сайт міста Одеса. URL: <http://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/106356/> (дата звернення: 16.10.2018).

В статье исследованы нормативно-правовое регулирование и полномочия органов местного самоуправления в сфере противодействия преступности. Установлено, что указанная деятельность регулируется как на общегосударственном, так и на местном уровнях. Акцентировано внимание на собственном нормотворчестве органов местного самоуправления в сфере противодействия преступности.

Ключевые слова: местное самоуправление, противодействие преступности, нормативно-правовое регулирование.

The article examines the legal regulation and powers of local self-government bodies in the field of combating crime. It has been established that the said activity is regulated both at the national and local levels. The emphasis is on self-rulemaking of local self-government bodies in the field of combating crime.

Key words: local self-government, counteraction to crime, legal regulation.