

УДК 343.85

О. Sheremet

FINANCIAL SUPPORT OF THE CRIME-PREVENTING MEASURES BY LOCAL AUTHORITIES: REGIONAL EXPERIENCE

О.С. Шеремет

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права
Класичного приватного університету,
депутат Чернігівської міської ради*

ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ЗАХОДІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД

Актуальність теми дослідження. Становлення України як правової держави, головним завданням якої є захист прав і свобод людини, потребує докорінної зміни пріоритетів діяльності. Після прийняття Верховною Радою першого з пакету «децентралізаційних законів», а саме: Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1], в Україні розпочався процес реформування територіального управління в державі, а також фінансового перерозподілу для здійснення соціально-економічних, організаційних та управлінських функцій на місцях. За вказаними положеннями закону місцеві громади отримали реальні фінансові можливості вирішувати власні локальні питання відповідно до своїх повноважень.

Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення усієї діяльності органів місцевого самоврядування і, зокрема, здійснення такої функції, як забезпечення безпеки громади та правопорядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми протидії злочинності з боку органів місцевого самоврядування традиційно привертають до себе пильну увагу науковців. Особливо цікавими в науковому плані є праці вітчизняних і зарубіжних вчених, які представляють різні підходи до запобігання злочинам: О. Бандурки, В. Голіни, В. Грищука, І. Даньшина, С. Денисова, О. Джужи, А. Долгової, В. Ємельянова, А. Закалюка, О. Кальмана, Н. Крісті, М. Корнієнка, О. Костенка, В. Кудрявцева, Х. Курі, О. Литвака, О. Литвинова, В. Лунєєва, О. Мартиненка, М. Мельника, А. Музики, Дж. Ньюмана, П. Фріса та інших. Вітчизняні науковці зазвичай досліджують злочинність та її запобігання на загальносоціальному, спеціально-кримінологічному та індивідуаль-

ному рівнях. Низка зарубіжних праць в рамках запобігання злочинам, розглядає боротьбу зі злочинністю як індустрією [2; 3]. Зокрема, як зазначають Н. Крісті [4], Дж. Ньюман [5] та Дж. Рейман [6], суспільство прагне зняти з себе відповідальність за існування злочинності та перекласти її на окремих людей. Особливої уваги заслуговують питання щодо впровадження відновлюваного правосуддя та медіації [7; 8].

Незважаючи на значну кількість праць з названої проблематики, маємо повне право констатувати, що вивчення злочинності та її запобігання залишається актуальним завданням, адже наші знання про сутність та генезу через призму синергетичного підходу, тенденції її розвитку й трансформації, ознаки й характер загроз процесам формування громадянського суспільства є фрагментарними, а кримінологічні аспекти проблеми побудови моделі запобігання цьому соціальному феномену на рівні участі місцевих громад залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є спроба виявити можливості органів місцевого самоврядування у забезпеченні фінансового супроводу заходів щодо запобігання злочинності.

Основні результати дослідження. Як слушно зазначають науковці, розвиток місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямків державної політики, оскільки розвиток держави неможливий без розвитку регіонів [9, с. 3; 10, с. 8]. Дійсно, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню, залежить розвиток демократії в Україні, забезпечення безпеки й правопорядку.

Конституція України визначає людину, її права, свободи, честь і гідність головною цінністю держави [11]. Однією з важливих функцій органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 38 є забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [12]. Зазначимо, що при загрозі криміналізації суспільства даний напрямок діяльності місцевої влади є одним із пріоритетних.

Безумовно, основний тягар запобігання та боротьби із злочинами покладено на правоохоронні органи, в т.ч. новоствореної поліції, але злочинність традиційно знаходиться під впливом особливостей громади і часто залежить від економічного стану регіону, національного складу, місцевих традицій. Більшості злочинів можливо запобігти чи протидіяти при тісній співпраці органів місцевого самоврядування з правоохоронними структурами, особливо на рівні області й обласних центрів зокрема.

Покажемо на цьому фоні є досвід ряду обласних центрів України, зокрема м. Чернігова, а саме: прийняття програм забезпечення громадської безпеки та правопорядку на декілька років вперед. Основою метою таких програм є підвищення координуючої ролі органів місцевого самоврядування в розв'язанні проблем боротьби із злочинністю та її негативними наслідками, усунення передумов для вчинення правопорушень і забезпечення конституційних прав та свобод людини на основі чіткого визначення пріоритетів поступового нарощування у цій справі зусиль правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування і громадськості та підняття престижу Національної

поліції України. Зокрема, Чернігівська міська рада 29.09.2016 прийняла рішення № 11/VII-3 «Про програму забезпечення громадської безпеки та правопорядку на території м. Чернігова на 2016–2017 роки».

Прийняття такого рішення стало можливим тільки завдяки спроможності бюджету обласного центру фактично фінансово супроводжувати заходи запобігання злочинам у місті. Серед основних завдань, які поставили перед собою правоохоронці і структурні підрозділи міської ради такі:

- здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованих на запобігання вчиненню злочинів;
- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень;
- вжиття заходів, спрямованих на усунення загрози життю та здоров'ю фізичних осіб;
- здійснення своєчасного реагування та заяви та повідомлення про кримінальні й адміністративні правопорушення;
- вжиття заходів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах та в інших публічних місцях;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вжиття заходів щодо дитячої бездоглядності правопорушенням серед дітей;
- вжиття заходів щодо запобігання та припинення насильства в сім'ї тощо.

Ефективності реалізації спільної програми надасть склад виконавців, серед яких, крім правоохоронних органів, входять і управління, і відділи міської ради, зокрема, фінансове управління, управління житлово-комунального господарства, управління у справах сім'ї, молоді та спорту, управління освіти тощо. Головним координатором програми було визначено відділ взаємодії з правоохоронними органами, мобілізації, оборонної та спеціальної роботи міської ради. Прийнято рішення про систематичні консультації з громадськістю шляхом проведення семінарів, громадських слухань, круглих столів.

Відповідно до п. 27 Державної програми вирішено «залучити громадські формування з охорони громадського порядку та органів самоорганізації населення до охорони публічної безпеки і правопорядку».

Дуже важливим чинником є фінансовий супровід (забезпечення) даної програми за рахунок коштів міського бюджету в межах видатків, затверджених рішенням міської ради про міський бюджет. Такий супровід став можливим завдяки процесам децентралізації фінансів, результатом якої став профіцит бюджету обласного центру, подібна ситуація складалась у багатьох областях України, що дає право говорити про можливість загальнодержавного процесу об'єднання зусиль місцевих громад і правоохоронців з метою стабілізації криміногенної ситуації. Цей процес підвищить роль органів місцевого самоврядування, місцевих громадських формувань з охорони громадського порядку та органів самоорганізації населення в запобіганні злочинності.

Оскільки процеси фінансової децентралізації довели свою ефективність, то цілком можливо розвивати тему часткової децентралізації державної функції правоохоронних органів і, зокрема, Національної поліції, особливо в питання громадської безпеки (патрульної поліції) та охоронної поліції, а в перспективі і впливу органів місцевого самоврядування на формування кримінальної поліції на місцях.

Реальною перспективою може бути часткова передача функцій центрального правоохоронного органу структурним підрозділам органам місцевого самоврядування, аж до створення муніципальних правоохоронних утворень (прикладом можуть бути країни Європи (Німеччина), а також практика радянських часів, коли місцеві ради народних депутатів вирішували, крім питань соціально-економічного місцевого значення, питання забезпечення виконання законів, охорони державного і громадського порядку, прав громадян.

На жаль, Закон України «Про Національну поліцію» обмежився загальним формуванням щодо співпраці з органами місцевого самоврядування. Так, у ст. 5 зазначається: «поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів» [13]. Хоча варто зазначити, що у п. 2 ст. 11 зазначається, що з метою визначення причин або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюються з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Таким чином, фактично визнається й визначається необхідність не тільки «взаємодії», а й співпраці і повної координації зусиль при забезпеченні безпеки, запобіганні правопорушенням та злочинам, що може стати визначальним у стратегії боротьби зі злочинністю. Наведений досвід Чернігівської міської ради є позитивним прикладом співпраці на регіональному рівні й підтверджує реальність фінансового супроводу на рівні органів місцевого самоврядування.

Висновки. На нашу думку, подібна співпраця на регіональному рівні між органами місцевого самоврядування та правоохоронними структурами, результатами якої є прийняття і реалізація подібних програм забезпечення громадської безпеки та правопорядку на певних територіях, а особливо, їх фінансовий супровід коштом місцевих громад, може стати елементом загальнодержавної стратегії запобігання та боротьби зі злочинністю.

Місцева влада, яка представляє інтереси певної територіальної громади, може більш активно і швидше реагувати на криміногенну ситуації в регіоні, а роль органів місцевого самоврядування в запобіганні злочинності на власних територіях важко підмінити.

Разом з тим, теза про часткову децентралізацію державної функції правоохоронних органів на користь місцевих органів влади потребує додаткового вивчення як науковцями-правниками, так і практиками правоохоронних структур та органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
2. *Garland David*. The punitive mentality: Its socio-historic development and de-cline. *Contemporary Crises*. – 1986. – Vol. 10. – P. 305–320.
3. *Jasinski Jerzy*. The Punitiveness of the Criminal Justice System // *The Polish Sociological Bulletin*. – 1976. – P. 43–51.
4. *Christie N*. Conflicts as Property. – *Br.j. Crim.*, 1977. – P. 1–19.
5. *Newman G*. Rhomeini and Criminal Justice: Notes on Crime and Culture // *The Journal Law and Criminology*, 1982. – V. 73, № 2. – P. 580.
6. *Reiman G*. Rich Get Richer and The Poor Get in Prison. – N.-Y., 1979. – P. VII.– P. 22–27.
7. *Hopt K.J., Steffek F*. Mediation. Rechtstatsachen, Rechtsvergleich, Regelungen. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. – P. 483–566.
8. Lotke Eric. The Prison-Industrial Complex // *Multinational Monitor*. – November. 1996. – P. 18–21.
9. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – Київ.: НАДУ, 2014. – 128 с.
10. *Бабенко А.М.* Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та праксеологічний вимір: монографія / А.М. Бабенко. – Одеса: ОДУВС, 2014. – 416 с.
11. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сес. Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (Редакція від 08.10.2016 р.). // Відомості Верховної Ради України. – 2016 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

REFERENCES

1. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 34. – St. 1167.
2. *Garland David*. The punitive mentality: Its socio-historic development and de-cline // *Contemporary Crises*. – 1986. – Vol. 10. – P. 305 – 320.
3. *Jasinski Jerzy*. The Punitiveness of the Criminal Justice System // *The Polish Sociological Bulletin*. – 1976. – P. 43–51.
4. *Christie N*. Conflicts as Property. – *Br.j. Crim.*, 1977. – P. 1–19.
5. *Newman G*. Rhomeini and Criminal Justice: Notes on Crime and Culture // *The Journal Law and Criminology*, 1982. – V. 73, № 2. – P. 580.
6. *Reiman G*. Rich Get Richer and The Poor Get in Prison. – N.-Y., 1979. – P. VII. – P. 22–27.

7. Hopt K.J., Steffek F. Mediation. Rechtstatsachen, Rechtsvergleich, Regelungen. – Tubingen: Mohr Siebeck, 2008. – P. 483–566.

8. Lotke Eric. The Prison-Industrial Complex // Multinational Monitor. – 1996. – November. – P. 18–21.

9. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii : nauk. dop. / [redkol. : Yu.V. Kovbasiuk, K.O. Vashchenko, V.V. Tolkovanov ta in.] ; za zah. red. d-ra nauk z derzh. upr., prof. Yu.V. Kovbasiuka. – Kyiv: NADU, 2014. – 128 s.

10. Babenko A.M. Zapobihannia zlochynnosti v rehionakh Ukrainy: kontseptualno-metodolohichniy ta prakseolohichniy vymir: monohrafiia / A.M. Babenko. – Odesa: ODUVS, 2014. – 416 s.

11. Konstytutsiia Ukrainy [Tekst] : pryiniata na piatii ses. Verkhov. Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.

12. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR (Redaktsiia vid 08.10.2016) // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2016 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

13. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2015 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

Шермет О.С. Фінансова підтримка заходів щодо запобігання злочинності органами місцевого самоврядування: регіональний досвід

У статті зроблено короткий огляд однієї з важливих функцій органів місцевого самоврядування – забезпечення фінансової підтримки заходів щодо запобігання злочинам. Акцентовано увагу на тісній співпраці органів місцевого самоврядування з правоохоронними структурами, особливо на рівні області та обласних центрів. Підкреслено необхідність фінансового супроводу заходів щодо запобігання злочинності не тільки державою, а й органами місцевого самоврядування. Показовим на цьому фоні є досвід ряду обласних центрів України, зокрема досвід м. Чернігова з прийняття програм фінансового супроводу забезпечення громадської безпеки та правопорядку в місті.

Ключові слова: громада, органи місцевого самоврядування, запобігання злочинам, правоохоронні органи, регіональні програми, фінансування.

Шермет О.С. Финансовая поддержка мер по предупреждению преступности органами местного самоуправления: региональный опыт

В статье проведен краткий обзор одной из приоритетных функций органов местного самоуправления, а именно: обеспечение законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан. Акцентируется внимание на взаимодействии органов местного самоуправления и правоохранительных органов, особенно на уровне областей и областных центров. Обмечается необходимость финансового сопровождения основных мероприятий предупреждения преступности не только государством, но и органами местного самоуправления. На примере опыта областных центров Украины и, в частности, г.Чернигова, предлагается опыт принятия программ по обеспечению финансового сопровождения деятельности по общественной безопасности и правопорядка в городе.

Ключевые слова: община, органы местного самоуправления, предупреждение преступности, правоохранительные органы, региональные программы, финансируемые.

Sheremet O. Financial Support of the Crime-Preventing Measures by Local Authorities: Regional Experience

The author provides a brief overview of one of the most important functions of local authorities which is insuring law and order, protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens. Special attention is focused on close collaboration between local authorities and law-enforcement agencies especially at the regional level and at the level of regional centers. The author insists on the financial support of the measures for crime prevention not only by the state government, but by the local authorities as well. The author demonstrates the experience of the City of Chernihiv in the implementation of the program of financial support of ensuring public safety and order in the city.

Key words: Community; Local Authorities; Crime Prevention; Law Enforcement Agencies; Regional Programs; Funding

Стаття надійшла до редакції 22.09.2016.