

УДК 343.85

Шеремет Олег Семенович,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету



ПРАВОВИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ КООРДИНАЦІЇ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Констатується, що поряд із демократизацією та лібералізацією усіх сфер суспільного життя, в Україні відбувається загострення соціальних протиріч та погіршення показників злочинності за усіма напрямками. У зв'язку з цим виникає необхідність створення реальних можливостей для захисту прав людини і громадянина, забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Зазначається, що визнання місцевого самоврядування одним з ключових суб'єктів запобіжної й профілактичної діяльності повинно стати поштовхом для поглибленої їх співпраці із правоохоронними органами.

З цією метою досліджено правовий стан діяльності із запобігання злочинам органами місцевого самоврядування та розкриті тенденції розвитку системи координації профілактики злочинів на територіальному рівні. Визначено двоїсте положення органів місцевого самоврядування у взаємодії з органами внутрішніх справ при запобіганні як злочинності загалом, так і по окремих видах злочинів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, громада, злочин, запобігання злочинам, профілактика, співпраця.

Постановка проблеми. Політичні, економічні та соціальні зміни в Україні, перехід до громадянського суспільства, характеризується двома тенденціями: з одного боку – це демократизація та лібералізація усіх сфер суспільного життя, а з іншого – загострення соціальних протиріч та погіршення показників злочинності за усіма напрямками. У зв'язку з цим виникає необхідність створення реальних можливостей для захисту прав людини і громадянина, забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Відповідно до ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю» [7]. Це, в свою чергу, потребує вдосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики з найбільш актуальних, проблемних випадках, одним з яких є питання запобігання злочинам органами місцевого самоврядування.

Водночас необхідною умовою функціонування України як правової та демократичної держави є входження її в міжнародне співтовариство. Це тягне за собою появу певних соціально-економічних, політичних, юридичних та моральних проблем й зобов'язань, серед яких певне значення мають зобов'язання у зв'язку з приєднанням України до міжнародних конвенцій та інших документів, прийнятих у зв'язку з необхідністю об'єднання зусиль держав у боротьбі зі злочинами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність із запобігання злочинності, як і будь яка інша суспільна діяльність, практично неможлива без достатнього наукового

супроводу. Крім того, сутність будь-якої держави, яка прагне стати на шлях демократії, проявляється в одному з фундаментальних прав його суспільства – народовладді [8, с. 518]. Тільки народ повинен встановлювати владу, захищати та охороняти її. Через відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування суспільство може і повинно здолати кризові явища в політичній, економічній, соціальній та духовній сферах.

Вагоме значення для розвитку цієї теми відіграють дослідження, які були проведені такими провідними науковцями, як О. М. Бандурка, В. В. Голіна, В. К. Грищук, Л. М. Давиденко, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, В. М. Дрьомін, А. П. Закалюк, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, О. М. Костенко, О. М. Литвак, О. М. Литвин, М. І. Мельник, М. І. Панов, В. Ф. Погорілко, Є. Л. Стрельцов, В. О. Туляков, В. Я. Тацій, В. І. Шакур, П. Л. Фріс та ін.

Складна кримінологічна ситуація, безперечно, потребує реалізації добре продуманої стратегії протидії злочинності, на перший план у якій повинні виходити заходи не стільки карального кримінально-правового, як запобіжного впливу, які є більш дієвими, раціональними і гуманними та принесуть, як уявляється, максимально можливий позитивний результат.

Можна констатувати той факт, що загальна теорія запобігання злочинності в нашій державі не отримує належного їй розвитку та уваги, використовуючи при цьому здобутки ще радянських науковців, найбільш значимі праці яких припадають на 70-80 роки минулого століття. Ситуація змінюється із виходом у світ кримінологічних праць, присвячених окремим проблемам запобігання делінквентній поведінці громадян, темам, пов'язаним із економічною та організованою злочинністю, корупцією, злочинністю у сфері використання високих технологій тощо.

Характеризуючи поняття місцевого самоврядування, як однієї з форм організації людського співіснування, можна вказати, що у відомих юридичних словниках надається не тільки всеохоплююче визначення, а й вказуються основні функції, мета, завдання та форми реалізації. Зокрема, в Юридичній енциклопедії акцентовано, що при самоврядуванні, як особливому типі соціального управління, за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, самі люди управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації [12, с. 413]. За іншим визначення, місцеве самоврядування – «право територіальних громад самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9, с. 243].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 2. «Поняття місцевого самоврядування» передбачено, що 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. Також констатовано, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [10].

Проведені останніми роками дослідження показали, що вжиті заходи та профілактичні дії не повною мірою відповідають ситуації, що склалась в країні, і тому не можуть привести до корінного підриву основ і бази кримінальних проявів. Саме тому, діяльність органів місцевого самоврядування щодо запобігання злочинам викликає

зацікавленість і впевненість у тому, що місцевій громаді необхідно посилювати свою владу, застосовувати авторитет у протистоянні злочинності.

Постановка завдання. Метою роботи є дослідження правового стану діяльності із запобігання злочинам органами місцевого самоврядування та розкриття тенденцій розвитку системи координації профілактики злочинів на територіальному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У навчально-науковій літературі зазвичай констатується, що серед суб'єктів запобігання злочинності важливе місце посідають органи місцевого самоврядування, які за своїми повноваженнями здійснюють організаційно-управлінські функції щодо запобігання злочинності, організують і координують роботу відповідних суб'єктів системи запобігання злочинності, займаються ресурсним забезпеченням, контролюють виконання постанов і рішень вищих органів влади і своїх власних завдань щодо запобігання злочинів на підвідомчій території. Основні форми цієї роботи такі: а) видання у межах своєї компетенції нормативних актів з питань протидії злочинним проявам, організація контролю за їх виконанням; б) безпосереднє здійснення запобіжної роботи через відділи виконкому, підвідомчі установи, підприємства, організації, постійні комісії тощо [5, с. 66].

Місцеве самоврядування згадується також майже у всіх роботах, присвячених питанням запобігання злочинності, практично жодна публікація з цих проблем як щодо окремих видів кримінальних правопорушень, так і злочинності в цілому, містить згадку про нього. Приміром, К. С. Босак у результаті дослідження функцій та повноважень суб'єктів кримінологічної профілактики відносить місцеве самоврядування до четвертої групи, ґрунтуючись на традиціях і звичаях їх діяльності у сфері запобігання злочинності [3, с. 94-95]. Н.О. Горб, характеризуючи суспільно небезпечне діяння, передбачене ст. 297 КК України (Наруга над могилою), зазначає, що активізація роботи органів місцевого самоврядування щодо впорядкування, благоустрою й охорони місць поховання та місць перебування тіл померлих також сприятиме зниженню рівня злочинності в цій сфері [4, с. 15].

Отже, питання правового стану, тенденцій розвитку системи координації профілактики злочинів на відповідному територіальному рівні постійно привертають до себе увагу. Адже, як відомо, місцеве самоврядування здійснюється міською громадою безпосередньо або через органи місцевого самоврядування міста. Ще у 2012 р. було затверджено «Стратегію державної політики розвитку громадянського суспільства в Україні», спрямовану на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань у сфері розвитку активності громадянського суспільства. Положення стратегії мали б забезпечити утворення повноважень громади, як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, посилення впливу на прийняття суспільно важливих рішень, допомоги в профілактичній діяльності щодо запобігання правопорушенням і злочинам, проведення консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства. Зазначено, що гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні. Сьогодні, як ніколи, актуальною є теза про те, що державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має бути спрямована на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнонаціональній, культурній та конфесійній сферах, соціального міжсекторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських

рішень зацікавлених суспільних груп, що сприятиме забезпеченню в державі суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності [11].

Міська громада, як форма соціальної організації, є тим дієвим органом, що дозволяє приймати участь у профілактиці злочинності. Із розвитком людства діяльність, яка здійснюється у сфері охорони правопорядку, зазнала значних змін. Найважливішою з них є та, що заходи кримінального покарання почали співвідноситися із заходами запобігання злочинам, до того ж у багатьох країнах світу, зокрема й в Україні, цим заходам надають пріоритетне значення [6, с. 160]. Нам відомі приклади впливу громади на осіб з нестійкою чи протиправною поведінкою, що дає позитивні зрушення у загальній, спеціально-кримінологічній та індивідуальній профілактиці. Зокрема, це козацькі формування, народні дружини, які здійснюють постійну допомогу у підтриманні громадського порядку. Останнім часом активізувалась роль соціального патруля (зокрема, лише у м. Чернігові їх нараховується близько 30), до складу яких увійшли представники влади, держслужбовці різних рівнів, працівники МНС та МВС, співробітники соціальних служб допомоги та медичні працівники. Ці громадські організації направляють свої зусилля на різносторонні заходи, від надання допомоги нужденним, охорони громадського порядку до проведення культурно-масових заходів.

Невизначеність в розподілі повноважень держави та місцевого самоврядування у сфері запобігання злочинам, правові та організаційно-методичні недоробки, відсутність ефективної позитивної практики, не сприяє належній організації праці. Але усе це не виключає місцеве самоврядування з числа суб'єктів запобіжної діяльності, а також необхідності й можливості теоретичного обґрунтування й практичної вирішення питань удосконалення реалізації вже існуючих організаційно-правових форм місцевого самоврядування та створення нових. Визначаючи за головне завдання зниження рівня злочинності у кожному населеному пункті чи районі в цілому, А. М. Бабенко зазначає, що необхідно з урахуванням різноманітності усіх факторів, які впливають на стан правопорядку та громадської безпеки, у кожному конкретному випадку визначати обсяг та зміст завдань, реалізація яких дозволить досягнути соціально значущих цілей. Зокрема, він вказує, що районні, міські, селищні, сільські ради повинні забезпечити підготовку та подати до Верховної Ради та обласних рад пропозиції щодо врахування їх інтересів під час розроблення проекту державної стратегії регіонального розвитку та плану її реалізації; регіональних стратегій розвитку і планів їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів. Асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, агенції регіонального розвитку, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи беруть участь у розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики. Таким чином, продовжує автор «головною метою наступного десятиліття має стати стабілізація виробництва, оновлення економічного зростання кожного з регіонів України, підвищення на цій основі рівня та якості життя населення, створення науково-технічних підстав для зміцнення нашої країни на європейському та світовому ринках» [1, с. 360-369].

Ми вважаємо такий підхід цілком вірним. При цьому в якості основних (загальних) завдань, однозначно слід передбачати:

- створення системи соціальної профілактики правопорушень, спрямованої, перш за все, на активізацію протидії пияцтву, алкоголізму, наркоманії, злочинності неповнолітніх, незаконній міграції, а також на ре соціалізацію осіб, звільнених з місць позбавлення волі;
- зниження правового нігілізму населення, створення системи стимулів для ведення законотворчого способу життя;

- виявлення та усунення умов, які сприяють вчиненню правопорушень;
- удосконалення нормативної бази з питань профілактики правопорушень на місцевому та регіональному рівнях;
- залучення до процесу профілактики злочинності усіх органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, максимально використовуючи при цьому потенціал колективних та індивідуальних органів територіального місцевого самоврядування.

Як вказують О. М. Бандурка та О. М. Литвинов, здебільшого вказана діяльність здійснюється переважно більшістю названих органів або організацій «супутньо» в процесі вирішення більш загальних питань [2, с. 80].

Органи місцевого управління і самоврядування, що належать до районної, міської і сільської ланок, а також ті, що утворюються за місцем проживання населення і розташування об'єктів профілактичного впливу, повинні органічно вписуватися в систему суб'єктів профілактики правопорушень. Тільки вони можуть забезпечити максимальну доступність профілактичного впливу, дієвість заходів впливу, їх достатність, адекватність і комплексність, індивідуальний підхід в роботі з людьми на основі єдності соціального контролю і надання їм допомоги. Органи місцевої влади при цьому підтримують і заохочують діяльність організацій, установ і підприємств всіх форм власності з відродження традиційних і створення нових громадських структур профілактичної спрямованості, участі в профілактиці правопорушень, стимулюють формування системи громадських об'єднань, які створюються на добровільній основі для: безпосередньої участі в профілактиці правопорушень; охорони людей і захисту їх життя, здоров'я, честі і гідності; охорони приміщень і захисту власності; охорони правопорядку; розробки рекомендацій, консультування громадян, надання їм іншої допомоги; надання підтримки особам, постраждалим від правопорушень; поширення знань про прийоми і способи самозахисту, навчання громадян цим прийомам, а також правилам взаємодії з правоохоронними органами; здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів із забезпечення безпеки населення, захист прав і інтересів осіб, постраждалих від правопорушень.

Висновки. Поставлені перед органами місцевого самоврядування завдання головним чином зводяться до реалізації державної політики щодо забезпечення належного правового, соціального захисту населення, гарантування й забезпечення дотримання основних прав і свобод людини і громадянина та запобігання вчинення правопорушень на місцевому рівні. Звісна річ, належне функціонування цього інституту та виконання покладених на нього завдань можливе тільки за умови координації зусиль всього економічного, соціального та іншого потенціалу конкретного регіону. Саме на цьому необхідному факторі має відбуватися й залучення до запобіжної діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної громади. Саме від них, переважно, і залежить ефективність впливу на злочинність у відповідній місцевості.

Як відомо, спеціальними суб'єктами запобігання злочинності традиційно виступають правоохоронні органи, а серед них, в першу чергу, органи внутрішніх справ. Слід зазначити, що останнім часом їх діяльність спрямована, в основному, на припинення підготовлених та розкриття вже скоєних злочинів. А враховуючи, що рівень злочинності в Україні досить високий і певні громадяни для задоволення своїх потреб обирають варіант злочинної поведінки, підрозділи поліції працюють не на запобігання злочинності, а на реагування на вчинені злочини. Саме тому, як вбачається, потрібно дослідити такий напрямок, як профілактика злочинності органами місцевого самоврядування та координація діяльності між ними й правоохоронними органами.

Список використаних джерел

1. Бабенко А. М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та праксеологічний вимір: монографія / А. М. Бабенко. – Одеса: ОДУВС, 2014. – 505 с.
2. Бандурка О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія / О. М. Бандурка, О. М. Литвинов ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2011. – 308 с.
3. Босак К.С. Традиції та звичаї в системі заходів запобігання злочинності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / К.С. Босак. – Запоріжжя, 2015. – 225 с.
4. Горб Н. О. Наруга над могилою: кримінально-правовий та кримінологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.0. 08 / Н.О. Горб ; Академія адвокатури України. – Київ, 2006. - 20 с.
5. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. / Голіна В.В. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
6. Іванов Ю.Ф., Джужа О.М. Кримінологія: навчальний посібник / Ю.Ф. Іванов, О. М. Джужа. – Київ: вид-во «Паливода А.В.», 2006. – 264 с.
7. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Погорілко В.Ф. Народовладдя // Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., перероб. і доповн. / В.Ф. Погорілко – Київ : Юридична думка. – 2012. – 1020 с.
9. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – Київ: Юрінком Інтер, 2002. – 528с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні // Закон України в редакції від 26.04.2014 № 280/97-вр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
11. Стратегія державної політики розвитку громадянського суспільства в Україні. Затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 року No 212/2012 р. // Електронний ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.5. – 733 с.

Шеремет О. С. Правовое состояние и тенденции развития системы координации профилактики преступлений на региональном уровне

Констатируется, что наряду с демократизацией и либерализацией всех сфер общественной жизни, в Украине происходит обострение социальных противоречий и ухудшение показателей преступности по всем направлениям. В связи с этим возникает необходимость создания реальных возможностей для защиты прав человека и гражданина, обеспечения безопасности личности, общества и государства. Отмечается, что органы местного самоуправления являются одним из ключевых субъектов предупредительной и профилактической деятельности. Такой акцент должен стать толчком для углубленного сотрудничества органов местного самоуправления и правоохранительных органов.

С этой целью исследовано правовое положение деятельности по предупреждению преступлений органами местного самоуправления и раскрыты тенденции развития системы координации профилактики преступлений на территориальном уровне. Определено двойственное положение органов местного самоуправления во

взаимодействии с органами внутренних дел при предотвращении как преступности в целом, так и по отдельным видам преступлений.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, община, преступление, предупреждения преступлений, профилактика, сотрудничество.

Sheremet O. S. Legal status and trends of crime prevention coordination system at the regional level

It is stated that, along with the democratization and liberalization of all spheres of public life, in Ukraine there is an exacerbation of social contradictions and worsening crime rates across the board. In this connection it is necessary to create real possibilities for the protection of human and civil rights, security of individuals, society and the state. It is noted that the local authorities are one of the key subjects of the warning and prevention activities. This focus should be the impetus for in-depth co-operation of local governments and law enforcement agencies.

For this purpose, we studied the legal status of efforts to prevent crime by local authorities and revealed trends in the development of crime prevention coordination system at the territorial level. Defined by the dual position of local government in cooperation with the police in the prevention of a crime in general, and for certain types of crimes.

Key words: local governments, community, crime, crime prevention, prevention, cooperation.

Надійшла до редакції 2 листопада 2016 р.

