

тика/О.М.Литвак. - К.: Україна, 1997. - 167 с.

11. Нікітін Ю. Криміногенна ситуація в Україні на межі ХХ-ХХІ століть і прогноз на перспективу/ Юрій Нікітін// Вісник прокуратури. - 2009. - 7. - С.60-67.

12. Бабенко А. М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та прагматологічний вимір : монографія / А. М. Бабенко - Одеса : ОДУВС, 2014. - 416 с.

13. Кулик О. Г. Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання : монографія / О. Г. Кулик. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 288 с.

14. Кулик О.Г. Злочинність в Україні: фактори, тенденції, протидія: (2002-2014рр.): монографія/О.Г.Кулик, І.В.Наумова, А.А.Бова. - К.: ДНДІ МВС України, 2015. - 364 с.

15. Стан та структура злочинності в Україні (2007-2008 р.р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/170319>. - Назва з екрану.

16. Стан та структура злочинності в Україні (2008-2009 р.р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/233004>. - Назва з екрану.

17. Стан та структура злочинності в Україні (2009-2010 рік) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130>. - Назва з екрану.

18. Стан та структура злочинності в Україні (2010-2011 р.р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134>. - Назва з екрану.

19. Стан та структура злочинності в Україні(2006-2011 р.р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=67108>. - Назва з екрану.

20. Стан та структура злочинності в Україні (2011-2012 р.р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=67108>. - Назва з екрану.

21. Зелинский А.Ф. Курс лекцій / А.Ф. Зелинский. - Х.: Прапор, 1996. - 260 с.

22. Филонов В.П. Преступность в особо крупном промышленном городе: состояние, причины и меры по её предупреждению: [монография]/ В.П. Филонов, Д.В. Федоренко. - Донецк: ДИВД МВД Украины, 2002. - 281 с.

23. Женунтій В.І. Незаконне культивування наркотиковмісних рослин: кримінально-правовий та кримінологічний аспекти, запобігання : монографія / В. І. Женунтій, А. М. Бабенко. - Донецьк : "Вебер" (Донецька філія), 2009. - 222 с.

**Чекмарьова І.М.,**

Старший викладач кафедри кримінального права та кримінології ОДУВС

Надійшла до редакції: 12.12.2016

УДК 343.85

## СУЧАСНА РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

**Шеремет О. С.**

*Статтю присвячено аналізу органів місцевого самоврядування, як суб'єкта запобігання злочинності. Здійснено аналіз законодавчих актів які прямо чи опосередковано покликані регулювати діяльність органів місцевого самоврядування із запобігання злочинності в Україні, а також досліджено наукові погляди із загальних проблем правового регулювання запобігання злочинності. Визначені основні напрямки запобігання злочинам органами місцевого самоврядування. Встановлена роль органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам через відповідні функції.*

*Автор стверджує, що органи місцевого самоврядування повинні мати виключні права на вирішення всіх питань, які мають місцеве значення. Саме громадянське суспільство, особливо органи місцевого самоврядування, повинні відігравати суттєву роль у протидії протиправної поведінки окремих верств населення та вчинення ними злочинів.*

*Доводиться, що суб'єктами діяльності щодо запобігання злочинності можуть бути органи виконавчої влади, адміністрація державних колективних та приватних підприємств, установ, організацій, громадські організації й утворення, приватні особи, приватні розшукові та охоронні установи тощо. В основу такої класифікації суб'єктів ставлять передусім функціональну ознаку, тобто яке місце посідає серед їх функціональних обов'язків запобігання злочинності, який реальний вплив виконуваних ними функцій ді-*

*яльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів.*

*Автором наголошується, що місцеве самоврядування - багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. За органами місцевого самоврядування закріплені такі функції, які мають безпосереднє значення для запобігання злочинам. Зокрема, це підняття економічного, соціального, морального й культурного рівня громади; профілактичний припис; подання у вищестоящий орган управління; призупинення діяльності або закриття підприємства, організації; встановлення особливого режиму охорони суспільного порядку; роз'яснення в профілактичних цілях законодавства, інформування населення про можливі засоби злочинних посягань та методах захисту від них, інші заходи.*

*Запобігання злочинам доцільно регламентувати у базових рішеннях міської ради, що стосуються освіти, охорони здоров'я, охорони праці, діяльності адміністративної та спостережної комісії, створення громадських організацій для охорони громадського порядку тощо. Таке регулювання не повинно обмежуватися регламентацією лише профілактичних і запобіжних заходів на загальному та спеціально-кримінологічному рівнях, а може охоплювати запобігання у цілому, тобто й на індивідуальному рівні, в тому числі відвернення і припинення злочинів. Підставою індивідуального запобігання, у томі числі застосування*

© О.С. Шеремет, 2016

до особи окремих засобів примусу, має бути лише протиправна поведінка (минула або нинішня) цієї особи, що містить небезпеку її повторення у формі злочинного прояву. Спільно з правоохоронними та соціальними службами такі заходи будуть мати дієвий вплив як на особу, так і на її оточення. Автором визначені основні напрямки запобігання злочинам органами місцевого самоврядування. Встановлена вадлива роль органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам через реалізацію відповідних функцій.

**Ключові слова:** законодавство, запобігання злочинам, криміногенні фактори, кримінологічна ситуація, органи місцевого самоврядування.

*The article is devoted to the analysis of the local government, as the subject of crime prevention. The analysis of legislation that directly or indirectly has to regulate the activities of local authorities on crime prevention in Ukraine is carried out, and scientific views on general issues of legal regulation of crime prevention are also studied. The main courses of crime prevention by local authorities are determined. The role of local government in crime preventing through the appropriate functions is established.*

*The author affirms that the local government should have exclusive rights to settle all the questions that are of local importance. The civil society, especially local authorities, should play a significant role in combating the illegal behavior of certain sections of the population and perpetration of crimes by them.*

*It is proved that the subjects of crime prevention can be executive bodies of state administration of collective and private enterprises, institutions, social organizations, individuals, private detective and security agencies, etc. The basis of this classification firstly includes the functional feature, that is a place it takes among their functional duties of crime prevention, the real impact of their functions on elimination of crime determinants and criminal offenses.*

*The author emphasizes that the local government is a multifaceted and complex political and legal phenomenon that can be characterized in different ways. The local authorities have the functions that acquire a great significance for the crime prevention. This is mainly the raising of economic, social, moral and cultural level of the community; preventive injunction; submission to higher authority management; suspension or closure of the enterprise or organization; establishment of a special regime of public order; clarifying legislation as a preventive measure, information on possible crimes and methods of protection, the other measures.*

*Preventing crime is advisable to regulate the basic decisions of the City Council, relating to education, health care and labor protection, administrative and supervisory activities of the committees, the creation of civil society organizations for the protection of public order and so on. Such regulation should not be limited only to the regulation of preventive and precautionary measures at general and special-criminological levels and can include prevention as a whole, and that is at the individual level, including the prevention and suppression of crime. The basis of individual prevention, including the application of some means of coercion to the person, should be illegal behavior (past or present) to this man, containing the danger of repetition in the form of criminal manifestation. Together with*

*law enforcement and social services, such measures will have an effective impact on the individual as well as on its surroundings. The author outlines the main directions of crime prevention by local government. An important role of local government in preventing crime through the implementation of appropriate functions is established.*

**Keywords:** legislation, crime prevention, criminogenic factors, criminological situation, local government.

**Актуальність.** XXI століття передбачає створення надійної системи запобігання злочинності, що має бути одним із пріоритетних напрямків державної політики по забезпеченню безпеки суспільства. Суб'єктами діяльності щодо запобігання злочинності та злочинним проявам можуть бути визнані органи, організації, окремі особи, які у цій діяльності виконують хоча б одну з наступних функцій щодо заходів запобігання: організаційну, координаційну, наглядову та безпосереднє виконання заходів із запобігання злочинів. Проте діяльність із запобігання злочинності (як і будь яка інша суспільна діяльність) практично неможлива без достатнього правового регулювання.

Аналіз криміногенної ситуації, що склалася в Україні вказує на те, що злочинність невпинно зростає за усіма напрямками. Саме тому, одним з перспективних та найбільш вірним є шлях залучення громади до активного спротиву злочинним проявам та правопорушенням. Очолити таку роботу можливо органам місцевого самоврядування, оскільки усі вищезазначені функції є невід'ємною частиною їх обов'язків.

Сьогодні, однією з неодмінних умов інтеграції України до європейського співтовариства та європейської цивілізації є як дотримання права наших територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їх виконавчих органів виконувати свої повноваження. Це означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати виключні права на вирішення всіх питань, які мають місцеве значення. Саме громадянське суспільство, особливо органи місцевого самоврядування, повинні відігравати суттєву роль у протидії протиправної поведінки окремих верств населення та вчинення ними злочинів.

**Постановка проблеми та мета.** Роль органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам неодноразово ставала предметом розгляду. Частково науковці зверталися до цих питань, зокрема, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.О. Глушков, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, О.М. Костенко, О.М. Литвак, М.І. Мельник, А.П. Тузов, В.О. Туляков, В.І. Шакур, та ін. Вагоме значення для розвитку цієї теми відіграють останні дослідження, які були проведені такими провідними науковцями, як А.М. Бабенко, В.С. Батиргарєєва, В.К. Гришук, Б.М. Головкін, С.Ф. Денисов, О.А. Мартиненко, О.М. Литвинов, О.О. Кваша, А.В. Савченко.

Метою статті є показати, що саме через органи місцевого самоврядування можливо активно впливати на злочинність. Якщо громада проявляє небайдужість до того, що відбувається в місті, селищі, районі, - є впевненість у тому, що контроль за злочинністю буде встановлено.

Визначена мета зумовила постановку й розв'язання таких завдань: дослідити та систематизувати діючі закони та інші нормативні акти України які прямо чи опосередковано регулюють запобіжну діяльність, проаналізу-

---

---

вати наукові погляди вчених, які покликані регулювати запобіжну діяльність. За результатами аналізу законодавства визначити проблеми із запобігання злочинності, що постають перед органами місцевого самоврядування, запропонувати шляхи розв'язання зазначених проблем.

**Отримані результати.** Аналіз діючого законодавства України дає змогу виявити нормативні акти, що певною мірою регулюють питання із запобігання злочинам. До них, перш за все, відносять Конституцію України [1], а також закони України “ Про Національну поліцію” [2], “Про прокуратуру” [3], “Про Службу безпеки України” [4], “Про державну прикордонну службу України” [5] тощо. Слід відмітити, що особливою ланкою системи правового забезпечення діяльності щодо запобігання злочинності є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6]. Вказані закони комплексно регулюють статус, завдання, функції, повноваження, обов'язки і права правоохоронних органів, для яких запобігання злочинності є одним із головних завдань. Проте, у вказаних, актах завдання та обов'язки відповідних державних органів, установ та служб щодо запобігання злочинності викладено, як правило, схематично, у загальній формі, предметно не регламентовані повноваження, правові засоби, форми здійснення запобіжної діяльності. Такий підхід не сприяє її належному здійсненню. У більшості зазначених законодавчих актів термін “запобігання” навіть не зазначається.

Треба вказати, що з моменту проголошення незалежності України в 1991р. і дотеперішнього часу в Україні було розроблено цілу низку проектів законодавчих актів з питань запобігання злочинності. При цьому необхідно врахувати існуючу дотепер термінологічну невизначеність. Незважаючи на приписи російсько-українського словника юридичної термінології (який містить пояснення, що російський термін “предупреждать преступление” треба перекладати як “запобігати злочину”) [7], а також доводи провідних українських фахівців в галузі кримінології (таких як В.В. Голіна, А.П. Закалюк, О.М.Литвак, О.М. Костенко та ін.), щодо співвідношення поняття запобігання злочинності з іншими поняттями, що означають головний напрям діяльності в цій галузі, сучасний законодавець, деякі науковці та працівники правоохоронних органів продовжують поряд з терміном запобігання злочинності вживати терміни: попередження, протидія, боротьба, відвернення, профілактика злочинності та ін., а інколи навіть повністю їх ототожнюючи. З огляду на таку ситуацію ми досліджували законодавчі акти, концепції, програми тощо, які містять в своїх назвах вищенаведені терміни, вважаючи, що всі вони (примо чи опосередковано) покликані регулювати діяльність саме із запобігання злочинності. Доречі, шляхом вживання терміна “запобігання” стосовно злочинності і злочинних проявів пішла й законодавча практика. У Конституції України 1996р. (ст. 34), діяльність щодо недопущення злочинів іменується “запобігання”. Кримінальний кодекс України (ст. 1) також містить термін “запобігання злочинам”.

Аналіз законодавства, інших нормативних документів, наукової літератури, дозволив дійти до висновку, що суб'єктами діяльності щодо запобігання злочинності можуть бути органи виконавчої влади, адміністрація державних колективних та приватних підприємств, установ, організацій, громадські організації й утворення, приватні особи, приватні розшукові та охоронні установи тощо. В основу такої класифікації суб'єктів ставлять передусім функціональну ознаку, тобто яке місце посідає серед їх функціональних обов'язків

запобігання злочинності, який реальний вплив виконуваних ними функцій діяльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів.

А.П. Закалюк поділяє суб'єктів запобігання злочинності на наступні групи:

а) органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування);

б) органи та організації, стосовно яких запобігання злочинності та злочинних проявів віднесено або має бути віднесено до основних завдань і функцій (МВС, СБУ, прокуратура, суд, спеціалізовані громадські організації);

в) органи, установи, організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування на запобігання злочинності та злочинним проявам, але їхня діяльність посередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінантів злочинності та окремих злочинів (заклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціальної допомоги, адміністрація підприємств, установ, організацій і ін.) [8, с. 346].

Таким чином, до першої групи належать державні, регіональні та місцеві органи влади й управління, а також громадські формування, які не виконують безпосередньо правоохоронних завдань (міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, партії, профспілки, церква та ін.). До другої групи відносяться державні органи, які виконують правоохоронні функції; державно-громадські органи, що виконують правоохоронні функції (служби у справах неповнолітніх, комісії у справах молоді, спостережні, адміністративні комісії та ін.); приватні й громадські структури та організації, що сприяють виконанню правоохоронних завдань (загони самооборони, добровільні народні дружини, товариські суди, приватні розшукові й охоронні підприємства). Третя група об'єднує суб'єктів, які здійснюють індивідуальну профілактику - працівники державних правоохоронних органів (дільничні, оперуповноважені служб карного розшуку, державної служби боротьби з економічною злочинністю тощо) та інших державних установ і організацій (наприклад, спеціальних навчальних закладів для неповнолітніх правопорушників), а також окремі громадяни (громадські інспектори та ін.). І хоча систему суб'єктів запобігання злочинності утворює великий масив органів та установ, треба зазначити, що органом місцевого самоврядування, які володіють конкретними повноваженнями у цій частині відводиться особлива роль, оскільки вони належать до першої групи. Більш того, слід підкреслити й те, що розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямків державної політики, оскільки розвиток держави неможливий без розвитку регіонів [9, с. 3]. На необхідності кримінологічних досліджень саме на регіональному рівні, а також регіональних проблемах запобігання злочинам, останнім часом звертають постійну увагу науковці. Крім окремих статей науковців, проведено два масштабних дослідження у вказаному напрямку, зокрема А.М. Бабенком [10] та Р.С.Веприцьким [11].

Як зазначає А.М. Колодій, під час дослідження громадянського суспільства через призму вітчизняної практики необхідно вивчати:

-правотворчу, правоохоронну і право реалізаційну діяльність різних суб'єктів його започаткування, існування та функціонування;

-напрацьований ними практичний досвід;

-завдання, мету, функції, методи та результати їх діяльності;

-внутрішню та зовнішню форму такої діяльності, що дістає вияву в правотворчих та право реалізаційних актах; -зовнішні зв'язки зазначеної діяльності тощо [12, с. 271].

Як бачимо, місцеве самоврядування - багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Одночасно, можна вказати, що за органами місцевого самоврядування закріплені такі функції, які мають безпосереднє значення для запобігання злочинам. Зокрема, це підняття економічного, соціального, морального й культурного рівня громади; профілактичний припис; подання у вищестоящий орган управління; призупинення діяльності або закриття підприємства, організації; встановлення особливого режиму охорони суспільного порядку; роз'яснення в профілактичних цілях законодавства, інформування населення про можливі засоби злочинних посягань та методах захисту від них, інші заходи.

Запобігання злочинам доцільно регламентувати у базових рішеннях міської ради, що стосуються освіти, охорони здоров'я, охорони праці, діяльності адміністративної та спостережної комісії, створення громадських організацій для охорони громадського порядку тощо. Таке регулювання не повинно обмежуватися регламентацією лише профілактичних і запобіжних заходів на загальному та спеціально-кримінологічному рівнях, а може охоплювати запобігання у цілому, тобто й на індивідуальному рівні, в тому числі відвернення і припинення злочинів. Підставою індивідуального запобігання, у тому числі застосування до особи окремих засобів примусу, має бути лише протиправна поведінка (минула або нинішня) цієї особи, що містить небезпеку її повторення у формі злочинного прояву. Спільно з правоохоронними та соціальними службами такі заходи будуть мати дієвий вплив як на особу, так і на її оточення. Адаже запобіжні заходи лише правоохоронних органів, в разі їх практичного застосування у певних випадках не виправдано розширюють повноваження правоохоронного органу та можуть призвести до порушення прав громадян (в разі примусового приводу для профілактичної бесіди, без достатніх підстав) та юридичних осіб (наприклад, в разі втручання в підприємницьку діяльність). Натомість, соціальні служби виступають не тільки від імені держави, а й громади, що підкреслює достатній рівень гармонізації суспільних відносин в державі.

Висновки. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами діяльності щодо запобігання злочинності. Вони на своєму рівні мають виконувати всі повноваження щодо її організаційно-управлінського забезпечення (планування, у тому числі комплексне, видання управлінсько-нормативних актів, безпосередня організація через постійні комісії, депутатів та ін.), здійснення контролю виконання, надання певних ресурсів, залучення та активізації діяльності громадських об'єднань, створення і підтримки спеціалізованих самодіяльних організацій. Їхнім обов'язком є безпосереднє здійснення спрямованих економічних, освітніх, виховних, медичних, інших соціальних заходів, які мають загальносоціальне запобіжне значення, а також налагодження індивідуального запобігання вчиненню злочинів конкретними особами, в тому числі через надання останнім підтримки, допомоги, здійснення профілактичного контролю, соціальної реабілітації.

Загальна історія людства демонструє, що найбільш прийнятним шляхом розвитку є еволюційний шлях. Будь-які революційні рішення, що приймалися в різних сферах людської діяльності, рано чи пізно призводили

до негативних наслідків. Тому, повертаючись до питання сучасної ролі органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам, слід ще раз зазначити, що сам факт прийняття закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", де хоча й в узагальненому виді врегульовано діяльність із запобігання злочинності, на практиці призведе до покращення криміногенної ситуації в Україні. В свою чергу, прийняття рішень що стосуються запобігання злочинам, координування діяльності органів та установ, спільна робота з правоохоронними органами та належний контроль може призвести до зменшення числа злочинів серед населення. Саме такий підхід буде відповідати Європейським стандартам і призведе до значного покращення криміногенної ситуації.

### Література

1. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відом. Верхов. Ради України. - 2015. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII зі змінами 2015 р., № 2 - 3, ст. 12, № 17, ст. 118, № 34, ст. 336 // Відом. Верхов. Ради України. - 2016. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Про Службу безпеки України : від Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII в редакції від 28.12.2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 2016. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон від 03.04.2003 № 661-IV в редакції від 28.12.2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 2016. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (Редакція від 08.10.2016 р.). // Відом. Верхов. Ради України. - 2016. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Русско-украинский словарь юридической терминологии. - К.: "Наукова думка", 1985. - 480с.
8. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. - К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2007. - Кн.1. - 424 с.
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.
9. Бабенко А.М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та практикологічний вимір: монографія / А.М. Бабенко. - Одеса: ОДУВС, 2014. - 416 с.
10. Веприцький Р.С. Феноменологія злочинності в регіоні : монографія / Р.С. Веприцький. - Харків: Золота миля, 2014. - 324.
11. Колодій А. Громадянське суспільство: доктрина та вітчизняна практика // Право України, 2013. - № 9. - С. 270-287.

*Шеремет О.С.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права  
Класичний приватний університет  
Надійшла до редакції: 23.11.2016*  
**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ  
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**