

УДК 343.85

**О. С. Шеремет**кандидат юридичних наук, доцент  
Класичний приватний університет**ЗМІСТ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ**

*У статті висвітлено загальні питання функцій органів місцевого самоврядування у запобіганні злочинам та діяльність певних органів і служб органів місцевого самоврядування щодо запобігання вчиненню конкретних злочинів. Зазначено, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства, одним з основних напрямів діяльності держави в захисті прав, свобод та інтересів громадян є запобігання злочину.*

*Проаналізовано зміст функцій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав, свобод та інтересів. Запропоновано шляхи реалізації певних функцій в організації діяльності із запобігання злочинам.*

**Ключові слова:** запобігання злочинам, злочин, місцеве самоврядування, виконавча влада, правоохоронні органи, функції.

**I. Вступ**

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства, який безпосередньо пов'язаний із процесами широких перетворень в усіх сферах соціальної практики, одним з головних напрямів діяльності держави у сфері охорони прав, свобод та інтересів громадян є запобігання злочинам. Запобігання злочинам (як і будь-яка інша правозастосовна практика та соціально спрямована діяльність) не може здійснюватися стихійно, безсистемно. Як відомо з позитивного іноземного досвіду, значна частина питань організації запобігання злочинам належить місцевим громадам. 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.

Місцеве самоврядування – багатогранне й комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Однак, за органами місцевого самоврядування мають бути закріплені такі функції, які повною мірою забезпечують виконання ними власних повноважень.

До вирішення питань, які мають місцеве значення, відносяться масштабні заходи боротьби зі злочинністю. Так, відповідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. (із внесеними змінами та доповненнями), забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, сво-

бод і законних інтересів громадян є однією з основних функцій місцевого самоврядування. Водночас держава має забезпечувати державними ресурсами виконання цими органами делегованих їм державою повноважень щодо збереження життя, здоров'я, честі й гідності громадян, спокою в їх домівках, дотримання законності при виконанні правоохоронними органами своїх функцій тощо.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – висвітлити особливості діяльності органів місцевого самоврядування по запобіганню злочинам через визначення її основних функцій. Зазначена мета зумовила відповідну сукупність завдань: проаналізувати зміст функцій органів місцевого самоврядування у сфері охорони прав, свобод та інтересів громадян; з'ясувати основні функції; запропонувати шляхи реалізації певних функцій в організації діяльності із запобігання злочинам.

**III. Результати**

Як відомо, будь-яка діяльність особистості здійснюється в суспільному середовищі. Більш того, всі соціальні функції особистості реалізуються не самі по собі, а в діяльності середовища різного рівня: сім'ї, друзів, сусідів інших груп, колективів тощо. Існує загальний досвід, коли невдала політика держав, економічна нестабільність, соціальні негаразди, призводять до накопичення небезпечних явищ, що можуть наповнити суспільство злочинними формуваннями, а збільшення рецидиву злочинів призвести до поширення криміналізації. На превеликий жаль, цей досвід торкнувся і України. Злиденний спосіб життя, прогресуюче руйнування реального добробуту, безробіття, зміна соціальної психології населення сформували стійке уявлення про неможливість чесною працею заробити не тільки на заможне

життя, а й хоча б на прожитковий мінімум. До цього слід додати й те, що значна кількість осіб, після вчинення злочину, як за радянських часів так і нині, проходить через позбавлення волі навіть за вчинення діянь, які не уявляють підвищеної суспільної небезпеки, що підтверджує негативний імідж у світі щодо криміналізації українського суспільства. Такі фактори визначили формування дуже сприятливого середовища для криміналізації суспільства – від залучення до “тіньової” та нелегальної діяльності значних верств населення до криміналізації найбільш важливих сфер функціонування держави.

Правоохоронні органи й науковці зазначають, що щорічне зростання кількості злочинів приводять до постійного вдосконалення системи протидії злочинності, формування значної кількості пропозицій щодо оптимізації системи протидії цьому явищу, аналізу помилок на стадіях слідства, винесення вироку та відбування покарання (наприклад, невиправдана перекваліфікація вини в бік пом'якшення покарання, винесення виправдувального вироку, підготовка втеч, передача зброї та інших знарядь, підкуп персоналу, створення “персональних” умов відбування покарання тощо). Таким чином, держава витрачає значні сили на боротьбу зі злочинністю. Водночас профілактичній діяльності, у тому числі участі громади в запобіганні злочинам приділяється мінімум уваги. Громадянське суспільство не тільки не бере активної участі в запобіганні злочинам, а й відмежовується від проведення будь-яких заходів з нейтралізації причин та умов вчинення окремих видів злочинів, виправленні злочинців, які відбувають покарання та усуненні негативних проявів їх поведінки в майбутньому. Так, суспільство наражається на небезпеку повторних злочинів, оскільки сприяє їх розповсюдженню. Видатний учений А. Ф. Зелінський, розкриваючи психологію рецидиву злочинів, наводив слова відомої буддійської мудрості:

“Сам твориш зло – сам страждаєш;  
сам біжиш від греховного – сам очищуєш  
себе від зла...” [1, с. 214].

Незважаючи на те, що згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, реалії сьогодення заважають на тому, що рішення громади не завжди є дієвими. В свою чергу, це призводить до розчарування широких верств населення у владі на місцях, зневіри у власних силах подолати злочинність. До того ж, непоодинокі випадки, коли керівники органів місцевого самоврядування не приймають важливих рішень щодо протидії злочинності, а іноді й вступають у протиправну змову з правоохоронними та судо-

вими органами, що призводить до прийняття незаконних рішень [2].

Головною метою запобігання злочинам є здійснення загальної та спеціальної превенції. У кінцевому результаті повинна відбутися позитивна корекція особистості, яка тягне за собою зміни її поведінки з антигромадської до лояльної, яку схвалює суспільство.

Розглядаючи повноваження органів місцевого самоврядування у сфері запобігання злочинам, ми досліджуємо їх через відповідні функції, оскільки таке поняття, як “функція” найбільш сприяє визначенню ефективності таких власних повноважень [3, с. 168]. Вихідним фундаментальним положенням для визначення функцій покарання стало те, що вони не з'являються самі по собі, а зумовлені завданнями держави, що застосовує запобіжні заходи.

У науковій літературі досить часто вживається термін “функція”. Як правильно зауважує Д. Лі, всі суспільні явища є функціональними й відображують цілісність, єдність, узгодженість та гармонійність [4, с. 48–49]. У філософсько-правовій науці функція (від лат. *functio*) – це зовнішній прояв рис, ознак об'єкта (виконання, здійснення, звершення) в межах певної системи, до якої вона належить [3, с. 168]. Так, жодне явище не може бути визначене повно без вказівки на ті функції, які воно виконує, на думку П. Рабинович [5]. Наприклад, розкриваючи відносини між правом і мораллю, Г. Радбрух зазначає, що мораль, з одного боку, є метою права, а з іншого – функцією її зобов'язувальної дії [6, с. 56]. На думку Є. Нікітіна, функція є різновидом абстрактно-теоретичних процедур наукового пізнання, яка слугує поясненню “закону”, “структури”, “загального механізму” та “поясненню загалом” [7, с. 28–31]. Достатньо детально пояснює поняття та значення функції кримінології А. Закалюк. До того ж, визначаючи кримінологію як самостійну теоретико-прикладну суспільну науку про злочинність, він зазначає, які саме функції реалізує ця наука (загальнопізнавальну, політичну, ідеологічну, соціокультурну, прикладну, дослідницьку тощо) [8, с. 19–24, 27–28]. Досліджуючи питання про функції злочинності, Ю. Пудовочкін пише, що це питання є ключовим, адже “функції злочинності – це та роль, яку це явище виконує у суспільстві, що породжує злочинність” [9, с. 476–479].

Діяльність певних органів і служб щодо запобігання вчиненню конкретних злочинів також розглядається через загальні та спеціальні профілактичні функції [8]. Такий підхід, на нашу думку, продиктований тим, що саме функції регулюють суспільні відносини, зокрема, визначають основні напрями реагування держави на вчинення суспільно небезпечних діянь: від захисту суспільства, запобіжно-го впливу на осіб, які вчинили той чи інший

злочин, покарання винних тощо, до виховання громадян у дусі поваги до закону. Саме тому через певну діяльність можна розкрити сутність протидії злочинності в суспільстві шляхом реагування держави та включення самого суспільства в таку діяльність.

Встановлено, що будь-яка функція завжди має своє закріплення в чинному законодавстві. Як нами з'ясовано, функції участі громади в запобіганні злочинам регламентовані Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", нормативно-правовими актами, котрі регламентують діяльність правоохоронних органів.

Для визначення змісту основних функцій органів місцевого самоврядування із запобігання злочинності ми спираємось на попередні дослідження. У літературі достатньо досліджена проблема функцій права взагалі, а також окремих його галузей, і зроблено принципово важливий висновок: функції права або функції окремих галузей чи інститутів визначаються його призначенням [10, с. 192; 11].

З огляду на призначення права, автори виділяють такі його функції: а) регуляторну (регулювання суспільних відносин); б) охоронну (охорона суспільних відносин); в) виховну. Ці функції утворюють блок власне юридичних функцій [12, с. 783; 13, с. 6].

Ще раз зауважимо, що фахівці із загальної теорії права під функцією розуміють зумовлені соціальним призначенням права основні напрями його впливу на суспільні відносини, у яких виражається і завдання права [13, с. 10, 22, 25]. У теорії права, крім спеціально-юридичних функцій, виділяють ще основні й неосновні функції, підфункції, міжгалузеві функції та функції окремої галузі й окремого інституту [13, с. 10–12]. У філософії функція розглядається як "зовнішній вияв властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин" [14, с. 47–48; 15, с. 389].

У суспільних відносинах завжди виявляється природа об'єктів і явищ, відмінності одне від одного. Іншими словами, властивості об'єкта виявляються завжди в русі, дії, процесі його взаємодії з іншими об'єктами. Проте в будь-якому відношенні об'єкт виявляє не всі свої властивості. Так, є властивості, які в одних умовах виявляються, а в інших зникають. Але будь-який об'єкт має й такі властивості, які виявляються завжди. Ці властивості називаються істотними, вони внутрішньо притаманні об'єктові, виникають разом з ним і змінюються лише в процесі його зміни. Сукупність істотних властивостей об'єкта виражає його якісну визначеність. Таким чином, у найзагальнішому розумінні, функція – це специфічний вияв властивостей того чи іншого об'єкта в процесі його взаємодії з іншими об'єктами. І хоча поняття "функція" використовується в бага-

тьох галузях науки, потрібно завжди пам'ятати, що в будь-якому понятті "зміст" і "обсяг" тісно пов'язані між собою. Стосовно ж функцій органів місцевого самоврядування щодо запобігання злочинам треба зазначити одну важливу їх особливість – те, що у своїй сукупності вони утворюють механізм досягнення поставленої мети. Відносно цілей, то як ми вже зазначали, вони полягають у загальній і спеціальній превенції.

Необхідно враховувати, що функція виражає не тільки якісну, змістовну характеристику об'єкта, а й спосіб його дії. Невипадково у філософській літературі підкреслюється, що саме "спосіб діяльності" об'єкта відіграє важливу роль в узагальненому понятті "функція" [16, с. 204]. Вчинення злочинів та іншої протиправної поведінки в суспільстві через експресивну функцію – це традиційний спосіб вияву обурення, несхвалення та докори з боку самого органу влади, який громада уповноважила висловлювати загальну точку зору. Наприклад, як стверджує Д. Фейнберг, завдяки своїй функції злочин та покарання за нього має конкретне визначення – це осуд злочинця спільнотою [17, с. 95–118; 18, с. 1062–1064].

#### IV. Висновки

Таким чином, з погляду філософії, саме спосіб діяльності відіграє особливу роль в узагальненому понятті "функція", що передбачає виявлення тих засобів і механізмів, завдяки яким елементи системи вступають у зв'язок і взаємодію один з одним, узгоджено, діючи з навколишнім середовищем як цілісне системне утворення. Звідси під функцією розуміється не власне діяльність системи, а лише спосіб, за допомогою якого ця діяльність спрямовується і здійснюється. Якщо розглядати запобіжну діяльність як цілісну систему, то зрозуміло, що має йтися про певні функції, визначені його структурними елементами. На загальносоціальному рівні органам місцевого самоврядування в межах власних повноважень варто здійснювати комплекс заходів, направлених на зміцнення політичної та економічної стабільності суспільства, зменшення рівня безробіття, підтримку здоров'я населення, достатнього освітнього рівня тощо. Спеціальні профілактичні заходи повинні бути запропоновані й втілені у життя громади, щоб позитивно виховувати, змінювати свідомість, зміцнювати моральні якості, переконувати хитких і нестійких людей, діючи на них організуючим чином. Якщо ж член громади вчинює той чи інший злочин, необхідно добиватися усвідомлення моральної порочності злочину усіма членами осередку.

Сучасні реалії такі, що спонукають українське суспільство до активної протидії злочинності, яка стає реальною силою і несе загрозу кожному з нас. Суспільство має поступово відмовлятися від репресій, якомога швид-

ше застосовувати цивілізовані заходи протидії злочинності. Слід сприяти розвитку відновлювального правосуддя, коли конфліктні ситуації вирішуватимуться шляхом домовленостей, а не "тюремним кровопролиттям". Існують позитивні світові приклади втілення тих чи інших заходів протидії рецидивній злочинності. Прикладом можуть слугувати комплексні програми в Німеччині, Норвегії, Фінляндії, Франції, Швеції та ін. Корегування політики органів місцевого самоврядування із розширенням їх повноважень, дасть змогу накопичити позитивний досвід протидії злочинності шляхом підняття правосвідомості й моральності суспільства.

#### Список використаної літератури

1. Зелинский А. Ф. Криминальная психология : науч.-практ. изд. / А. Ф. Зелинский. – Киев : Юринком Интер, 1999. – 240 с.
2. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Философская энциклопедия. – Москва : МГУ, 1962. – 368 с.
4. Ли Д. А. Преступность в структуре общества / Д. А. Ли. – Москва : Русский мир, 2000. – 153 с.
5. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабинович. – 5-е вид., із змінами. – Одеса : Юрид. літ., 2002. – 176 с.
6. Радбрух Г. Философия права / Г. Радбрух ; пер. с нем. – Москва : Междунар. отношения, 2004. – 240 с.
7. Никитин Е. П. Объяснение – функция науки / Е. П. Никитин. – Москва : Наука, 1970. – 280 с.
8. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А. П. Закалюк. – Київ : Ін Юре, 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – 424 с.
9. Пудовочкин Ю. Е. Функции преступности и некоторые направления ее предупреждения / Ю. Е. Пудовочкин // Конституционные основы уголовного права : матер. Всерос. по уголов. праву, посвящ. 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации / отв. ред. В. С. Комиссаров. – Москва : Проспект, 2006. – С. 476–479.
10. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Велби : Проспект, 2008. – 576 с.
11. Маноха О. Є. Методологічна функція кримінології / О. Є. Маноха. – Київ : НАВСУ, 1997. – 191 с.
12. Новейший философский словарь / [сост. А. А. Грицанов]. – Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
13. Радько Т. Н. Методологические вопросы познаний функций права / Т. Н. Радько. – Волгоград, 1976. – 35 с.
14. Филимонов В. Д. Охранительная функция уголовного права / В. Д. Филимонов. – Санкт-Петербург : Пресс, 2003. – 198 с.
15. Философский словарь. – Москва, 1968. – 389 с.
16. Исторический материализм как теория социального познания и деятельности. – Москва, 1972. – С. 204.
17. Feindberg J. Doing and Deserving / J. Feindberg. – Princeton : Princeton University Press, 1970. – 970 p.
18. Філософія права / [за ред. Джоела Фейнберга, Джулса Коулмена ; пер. з англ. П. Таращук]. – Київ : Основа, 2007. – 1256 с.

Стаття надійшла до редакції 28.08.2014.

#### Шеремет О. С. Содержание основных функций органов местного самоуправления как субъекта предупреждения преступлений

*В статье освещены общие вопросы функций органов местного самоуправления в предотвращении преступлений и деятельность определенных органов и служб органов местного самоуправления по предотвращению совершения конкретных преступлений. Отмечено, что на современном этапе развития украинского общества, одним из основных направлений деятельности государства в защите прав, свобод и интересов граждан, является предотвращение преступления.*

*Проанализировано содержание функций органов местного самоуправления по защите прав, свобод и интересов. Предложены пути реализации определенных функций в организации деятельности по предупреждению преступлений.*

**Ключевые слова:** предупреждение преступлений, преступление, местное самоуправление, исполнительная власть, правоохранительные органы, функции.

#### Sheremet O. Contents Basic Functions of Local Governments as Subjects Prevention of Crime

*Highlights the general issues of functions of local governments in the prevention of crime and the activities of certain agencies and institutions of local governments to prevent the commission of certain crimes.*

*Indicated that at the present stage of development of Ukrainian society, one of the main activities of the state in the protection of rights, freedoms and interests of citizens is to prevent crime. Modern*

*state of crime prevention, which is characterized by an increase in crime in Ukraine. Declares that the extremely low level of crime prevention.*

*Indicated on the basis of a positive international experience that many of the issues of crime prevention owned by local communities. Today, one of the essential conditions for the integration of Ukraine into the European Community and European civilization is as compliance with the rights of the local communities in local government, and to ensure the ability of local councils and their executive agencies to carry out their duties. This means that local authorities should have exclusive rights on all matters that are of local importance.*

*The features of local government in the prevention of crime through the definition of its basic functions. Analyzed the content of the functions of local governments to protect the rights, freedoms and interests.*

*Activities of certain agencies and institutions to prevent the commission of specific crimes viewed through general and special prevention function. The initial position to determine the fundamental features is that they do not appear on their own, but due to the tasks of the state and society regarding the prevention of crime.*

*Ways of certain functions in the organization of local governments from preventing crime.*

**Key words:** *crime prevention, crime, local government, the executive, law enforcement agencies, functions.*