

УДК 351.75(477)

С. В. ЛИХАЧОВ,*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант**Одеського державного університету внутрішніх справ***ХАРАКТЕРИСТИКА ЧИННИКІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

Розглянуто питання щодо чинників, які впливають на ефективність діяльності органів внутрішніх справ і органів місцевого самоврядування щодо забезпечення громадської безпеки. Проаналізовано питання існування та взаємодії нормативних, правових, ідеологічних складових, що впливають на стан громадської безпеки в державі.

ЛИХАЧОВ С. В. ХАРАКТЕРИСТИКА УСЛОВИЙ, ВЛИЯЮЩИХ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Рассмотрены вопросы относительно условий, влияющих на эффективность деятельности органов внутренних дел и органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности. Проанализированы вопросы существования и взаимодействия нормативных, правовых, идеологических составных, влияющих на состояние общественной безопасности в государстве.

LYKHACHOV S. CHARACTERISTIC OF FACTORS THAT INFLUENCE ON EFFECTIVENESS OF POLICE AND LOCAL GOVERNMENT AGENCIES' ACTIVITY IN ENSURING PUBLIC SAFETY

Problems concerning conditions that influence on effectiveness of police and local government agencies' activity in ensuring public safety are considered. Problems of existence and cooperation of normative, legal, ideological components that influence on the state of public safety in the country are analyzed.

Нині, в період демократичних перетворень суспільного життя, реформування державних інститутів, першочерговим є питання побудови демократичної правової держави. Функціонування останньої передбачає реалізацію принципів, заснованих на визнанні загальнолюдських цінностей, гідному ставленні до особи, визнанні її пріоритету у відносинах із державою.

Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, у виконанні завдань якої важлива роль належить у сукупності правоохоронним органам і органам влади (місцевого самоврядування).

Першочерговим завданням у діяльності зазначених органів є забезпечення надійного громадського порядку та громадської безпеки, ефективність яких залежить від багатьох чинників – нормативного, організаційного, економічного, політичного, соціального, соціально-психологічного, морально-ідеологічного, інформаційного тощо.

Питання ефективності діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадської безпеки взагалі та окремих їх елементів зокрема у своїх наукових працях розглядали такі вчені:

В. Б. Авер'янов, А. І. Берлач, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, В. К. Гіжевський, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Й. Развадовський, Х. П. Ярмакі тощо. Однак питанню характеристики сукупності чинників, що впливають на ефективність діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадської безпеки, приділялось, на нашу думку, недостатньо уваги.

Метою даної статті є дослідження чинників, що впливають на ефективність діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадської безпеки та виявлення їх особливостей у зазначеній сфері.

Слід зазначити, що серед основних факторів, які впливають на ефективність діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування у забезпеченні системи громадської безпеки, передусім необхідно виділити нормативний чинник, сутність якого полягає в наявності відповідної якісної правової бази.

Саме право встановлює міру поведінки людей, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінської діяльності, закріплює нормативно

оформлену директивну основу управління, визначає права й обов'язки (компетенцію) органів адміністративно-правового регулювання, їх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату адміністративно-правового регулювання, закріплює найраціональніший процес регулювання, підтримує належну організованість і дисципліну учасників процесу регулювання. Ось чому без знання правового фактора не можна визначити і втілити на практиці систему заходів щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки в державі.

До нормативних чинників, що впливають на зловживання у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, відносять недосконале законодавство та недостатню юридичну відповідальність. Прогалини, що існують у чинному законодавстві, не дають можливості навіть за умов виявлення конкретних правопорушень у сфері забезпечення громадської безпеки притягувати до відповідальності порушників, сприяють безвідповідальності та безкарності.

Зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного державного устрою, як це зазначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій 15 жовтня 1985 р. у Страсбурзі [1], саме від цих органів залежить об'єднання суспільства на засадах демократії, свободи, рівності та солідарності, створення рівних умов для причетності всіх громадян до розвитку та втілення зазначених цінностей у кожному населеному пункті.

Органи місцевого самоврядування несуть пряму відповідальність перед громадянами за вирішення соціальних проблем, за економічний і культурний розвиток відповідних територій, їх екологічну безпеку, а з іншого – не мають відповідних важелів впливу в рамках європейських стандартів місцевого самоврядування, зокрема через брак коштів та фінансування, яке має обмежений характер і розподіляється центральною владою.

В умовах, коли держава відійшла від продуктивних і соціальних функцій, на місцеві органи покладено нові завдання. Виклики часу вимагають, аби органи місцевої влади взяли на себе відповідальність за такі чинники: розвиток місцевої та регіональної економіки; забезпечення зайнятості населення; модернізація держави з метою надати громадянам

можливості брати участь в управлінні з метою захисту свого урбаністичного (міського) середовища; залучення соціально виключених верств (соціальна робота); розвиток населених пунктів для забезпечення потреб громадян; заохочення культурного, наукового та технічного прогресу й регіональної інтеграції. Все це потребує розвитку відносин у системі влада – населення.

Першочергова мета діяльності місцевих органів влади – покращення рівня життя людей. Здоров'я, освіта, боротьба за соціальне включення, громадська безпека і навколишнє середовище – проблеми, які повинні вирішуватися відповідно до потреб громадян.

Місцеві органи влади повинні мати достатні економічні й фінансові ресурси. Ми переконані, що місцеві органи влади повинні взяти на себе функції, які вони можуть здійснювати найбільш ефективно. Кожен орган місцевого самоврядування повинен мати той рівень фінансових ресурсів, який вважається життєво важливим для задоволення потреб громадян.

Через усі ці чинники необхідно досягти рівня політичного й фінансового самовизначення, за якого громадяни будуть спроможні ефективно управляти власним життям [2].

Одним із найважливіших чинників, що впливає на ступінь законності в суспільстві, є дотримання закону. Якщо говорити про законність у її вузькому розумінні, то дотримання законів слід сприймати не як чинник, що впливає на рівень законності в суспільстві, не як складову частину законності, а як законність взагалі, у її єдиному значенні.

У науковій юридичній літературі можна зустріти декілька підходів до класифікації чинників, що впливають на рівень законності в суспільстві.

Одним із найбільш поширених є підхід, за яким фактори впливу на рівень законності поділяються на об'єктивні (зовнішні, незалежні від конкретної особи), також можна зустріти їх під назвою «чинники зовнішнього середовища»; суб'єктивні (пов'язані з позицією конкретної особи, її ставленням до законності, з її особистими якостями) – чинники, що безпосередньо стосуються особи.

Розглядаючи суб'єктивні фактори слід говорити, перш за все, про рівень правової свідомості (правове знання, ставлення до правових цінностей, стереотипи правової поведінки, правового вміння, навички). У цьому випадку велике значення має також рівень загальної культури, політичної свідомості, психологічні якості людині тощо.

Що ж до об'єктивних факторів, то вони в свою чергу поділяються на окремі групи. Безумовно, перше місце серед об'єктивних факторів посідатимуть економічні чинники, оскільки саме економічні умови визначають, як живе та формується кожна окрема людина, які якості вона матиме.

Міра організованості в економічній сфері, ритмічна робота всього господарського організму, стійка грошова система – всі ці чинники, беззаперечно справляють позитивний вплив на рівень законності в суспільстві. Натомість як несприятливі економічні умови в суспільстві, нестабільна економіка, спад виробництва, розрив господарських зв'язків, зростання цін, інфляція, зростання соціальної напруженості в суспільстві – все це призводить до дезорганізації, зростання кількості злочинів та, як наслідок – зниження рівня законності в суспільстві.

Від економічних умов залежить соціально-політична обстановка, від соціально-політичної обстановки – рівень законодавства і стан організації та діяльності державних органів. Це положення ще раз підтверджує, що законність є комплексною категорією, яку потрібно вивчати не тільки через призму юридичної науки.

Серед об'єктивних факторів можна також виділити ідеологічні чинники. Необхідний рівень правової та політичної культури забезпечується організацією загальної правової освіти, виховання в громадян почуття права і законності. В умовах руйнування системи правового виховання в суспільстві починають з'являтися погляди, що негативно впливають на стан дисципліни, організованості, законності, сприяють зростанню кількості правопорушень, рівня злочинності, що загрожують режиму законності.

Забезпечення законності передбачає підвищення рівня правосвідомості як у державних органах, так і серед громадян. Усвідомлення соціальної цінності законності має стати невід'ємною частиною загальнонаціональною правовою культурою. Останнє, у свою чергу, може бути передумовою досягнення необхідного рівня законності.

Хоча деякі науковці розглядають зазначені чинники як суб'єктивні, треба зазначити, що правосвідомість однієї особи, на жаль, не може стати рушійною силою в процесі зміцнення законності, лише загальносуспільна правосвідомість, правова культура є гарантією існування законності в суспільстві.

У межах ідеологічної групи чинників окремо слід вказати особистісні якості поса-

дових осіб, на яких безпосередньо покладені функції щодо забезпечення законності в суспільстві й державі. Не рідко такі негативні чинники, як низький рівень професійних знань, відсутність відповідних ціннісних орієнтацій, неадекватна професійна мотивація, низький рівень морального розвитку, емоційна незрілість, психічна неврівноваженість, нерозвиненість професійно-значущих рис (уважності, комунікабельності, наполегливості), схильність до перенесення відповідальності з себе на оточуючих тощо, – призводять до зниження рівня законності в суспільстві.

Наступною групою об'єктивних факторів є соціальні чинники. Повага громадян до закону, розуміння його значущості, реалізація його приписів значною мірою залежать від стану соціальної сфери.

Спад життєвого рівня населення, незадовільний рівень соціального захисту населення, зростання безробіття, вартості життя, соціальних послуг безпосереднім чином впливають на рівень законності, провокуючи громадян на пошуки шляхів незаконного збагачення, обхід закону, породжують національні й соціальні конфлікти та ін. Міцна законність можлива тільки в умовах соціальної стабільності, впевненості громадян у непорушності своїх соціальних прав і свобод.

До соціально-психологічного та морально-ідеологічного факторів належать чинники, які впливають на рівень соціальної активності населення: кількість дітей і наявність репродуктивної установки в сім'ї; освітній і кваліфікаційний рівень; потенційний рівень стабільності тощо.

Особливої уваги заслуговують правові чинники. Стан законності як політико-правове явище обумовлений станом самого права, системи законодавства. Чинне законодавство повинно бути достатньо повним, стабільним, забезпечуватися високим рівнем юридичної техніки. Важливе значення для реалізації права і рівня законності мають правові засоби, що використовуються законодавцем, методи, способи і типи правового регулювання, принципи, на яких будується законодавство. Так, законодавство, що відстає від динамічного розвитку суспільних відносин, негативно впливає на рівень законності в суспільстві.

Окрім зазначених аспектів, слід відмітити надзвичайно важливе значення якості законодавства, а саме: його відповідність реальним умовам життя; правильність визначення потреби в правовому регулюванні; законність нормативних актів, їх відповідність нормам суспільної моралі; ясність, чіткість, доступність правових

норм, їх систематизація тощо. Тобто, налагодження такого процесу є одним із визначальних чинників, що позитивно впливають на рівень законності.

Органи внутрішніх справ як один із підрозділів державної виконавчої влади є апаратом управління у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й боротьби зі злочинністю, тому повинні не лише існувати, але і здійснювати свою діяльність відповідно до змін, що відбуваються в нашому суспільстві.

На сучасному етапі розвитку суспільства діяльність правоохоронних органів та безпосередньо працівників міліції слід розглядати у контексті захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, оскільки саме ці питання стають першочерговими в умовах докорінних змін у суспільстві. По-перше, міліція як один із правоохоронних органів держави покликана змусити працювати правовий механізм захисту прав та свобод індивіда. По-друге, необхідно провести реформування системи ОВС для приведення її у відповідність до вимог сучасного українського суспільства, а також європейських стандартів діяльності правоохоронних органів.

Однією з найголовніших проблем ефективної роботи органів місцевого самоврядування та органів внутрішніх справ є корупція посадових осіб. Державна корупція існує остільки, оскільки існує можливість чиновника розпоряджатися не належними йому ресурсами шляхом прийняття або неприйняття тих або інших рішень. До таких ресурсів можуть входити бюджетні кошти, державна або муніципальна власність, державні замовлення або пільги тощо. Збираючи штрафи, податки або інші передбачені законом платежі, чиновник також розпоряджається не належними йому ресурсами: якщо штраф (збір) законний, то його власник – державна скарбниця, якщо незаконний – то це власність тієї особи, яку намагається обіграти чиновник.

Корупція з її масштабами та наслідками є організаційним чинником, що дестабілізує суспільне життя в Україні. Стаття 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» визначає, що під корупцією слід розуміти діяльність уповноважених на виконання функцій держави осіб, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [3].

На сьогодні корупція в Україні є не тільки криміногенною проблемою, а й чинником, що руйнує ринкові основи розвитку нашого су-

спільства і ставить під загрозу економічну безпеку країни в цілому. Зокрема встановлено, що серед окремих важливих чинників корупції в умовах переходу до ринкової економіки можна назвати: швидку та неупорядковану зміну системи соціального управління, що призвела до заміни системи патронату і привілеїв на відверто грошову корупцію; стрімкий перехід до нової економічної системи, який не був підкріплений адекватною зміною відповідних соціально-економічних, правових і соціально-контрольних інститутів; особливості приватизації державного майна, які створили чиновникам широкі можливості для зловживань; відсутність належного соціального контролю за управлінням державними матеріальними та фінансовими ресурсами; домінування корпоративно-бюрократичних груп у вирішенні багатьох економічних і політичних питань; слабкість інститутів громадянського суспільства; некоріненість демократичних політичних традицій; вакуум моральних цінностей, властивих демократичному суспільству.

Зазначені вище та цілий ряд інших чинників обумовили інтенсивне зростання корупції. У свою чергу зростання корупції сприяло поширенню тіньової економіки і зростанню економічної злочинності, адже саме вони є фінансово-економічною основою корупції. Це ті чинники, що об'єктивно обумовлюють порівняно невисокий рівень корупції, тобто такий, що не перевищує назване в літературі перше граничне значення. За такого рівня корупції суспільство розвивається досить гармонійно, а економічні коливання стримуються за допомогою економічних важелів управління.

Якщо рівень корупції зростає і перевищує перше граничне значення, то економіка країни починає змінювати свою спрямованість: замість того, щоб сприяти гармонійному розвитку суспільства, частина ресурсів використовується на підтримку та стабілізацію існуючих економічних взаємозв'язків в умовах, коли на них здійснюється інтенсивний внутрішній тиск. Економіка в таких випадках розвивається нестабільно, а при достатньо сильних коливаннях вона вже неспроможна швидко відновлюватись. Корупція стає тим чинником, який визначає характер економічних та інших суспільних перетворень [4].

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що стан ефективності забезпечення громадської безпеки органами внутрішніх справ і органами місцевого самоврядування залежить від багатьох чинників нормативного, організаційного, економічного, політичного, соціального,

соціально-психологічного, морально-ідеологічного, інформаційного тощо характеру.

Для того, щоб постійно зміцнювати законність у суспільстві, підтримувати її належний рівень, необхідно провадити ряд наступних дій: приводити законодавство у відповідність до Конституції, забезпечувати її стабільність; усувати суперечності та невизначеності, що виникають у законодавстві; постійно вдосконалювати правову базу виходячи з темпів розвитку суспільства; впроваджувати нові системи захисту прав та свобод людини і громадянина; наближувати законодавство країни до законодавства інших розвинутих, демократичних, правових держав; удосконалювати систему органів юстиції, розширювати її функції у сфері реалізації державної правової політики, передусім у сфері юридичного забезпе-

чення реалізації прав та свобод людини і громадянина; приводити господарське законодавства у відповідність до економічних реалій; реформувати судову систему; сприяти розвитку міжнародного правового співробітництва; налагоджувати спільну роботу між усіма органами державної влади з метою комплексного здійснення правових та організаційних заходів щодо забезпечення додержання законності та правопорядку; поліпшувати матеріально-технічне забезпечення державних органів, діяльність яких безпосередньо пов'язана з забезпеченням законності в суспільстві; впроваджувати системи захисту осіб. Розглянута проблема залишається актуальною і тому потребує подальшого наукового розроблення щодо її розуміння та теоретичного і практичного обґрунтування.

Література

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2.
2. Товариш Плюс. Хартія соціалістів для місцевого самоврядування в Україні. – 2006. – 25 лип. – № 59 (849).
3. Про боротьбу з корупцією : закон України вид 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
4. Бойко А. Корупція як один із чинників сучасної економічної злочинності в Україні / А. Бойко // Вісник Національної прокуратури України. – 2008. – № 1. – С. 28 – 33.

Надійшла до редколегії 03.09.2010

УДК 342.951:349.442

З. В. ЩЕПАНОВСЬКИЙ,

здобувач

Київського національного університету внутрішніх справ

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА БУДІВНИЦТВОМ ЖИТЛА В УКРАЇНІ

Досліджено систему органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні. На підставі відповідних нормативно-правових актів визначено їх повноваження та запропоновано шляхи подальшого удосконалення діяльності зазначених органів.

ЩЕПАНОВСКИЙ З. В. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) ЗА СТРОИТЕЛЬСТВОМ ЖИЛЬЯ В УКРАИНЕ

Исследована система органов государственного надзора (контроля) за строительством жилья в Украине. На основании соответствующих нормативно-правовых актов определены их полномочия и предложены пути для последующего усовершенствования деятельности отмеченных органов.

SHEPANOVSKIY Z. SYSTEM OF STATE AGENCIES OF SUPERVISION (CONTROL) AFTER ACCOMMODATION BUILDING IN UKRAINE

System of state agencies of supervision (control) after accommodation building in Ukraine is researched. Their authorities are determined on the basis of proper normative and legal acts. Ways of further improving the activity of mentioned agencies are offered.

Будівництво житла є ризиковим видом господарської діяльності з огляду на негативні наслідки, що можуть настати у випадку недотримання встановлених державою й апробова-

них будівельною практикою норм та стандартів. Тому обґрунтованим є державний нагляд (контроль) за будівництвом житла, який здійснюється з метою захисту інтересів суспільства