

рожнього руху? Інакше виходить, що боротьба з корупцією ведеться за рахунок послаблення діяльності щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Було б дуже просто для попередження корупції серед працівників міліції обмежити їх процесуальні права, адже мова не йде про скасування таких повноважень взагалі, значить, хтось їх буде здійснювати, а це вже новий потенційний суб'єкт корупційних проявів. Отже, причини і умови цього явища значно глибші і складніші і, відповідно, значно продуманішою і комплекснішою має бути діяльність щодо його подолання.

Список літератури: 1. Якимов А.Ю. Суб'єкти адміністративної юрисдикції (правовий статус и его реализация): монографія. Ч.1. Правовой статус субъекта адміністративной юрисдикции. М., 1996. 2. 5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. К., 1995. 3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122. 4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20. 5. Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2000. № 1. 6. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., виправл. і доп. Х., 2001. 7. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

Надійшла до редколегії 25.10.02

О.М. Музичук

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Офіційне проголошення таких стратегічних орієнтирів, як розвиток в Україні демократичної, соціальної та правової держави, поставило перед наукою ряд важливих питань, пов'язаних із практичною реалізацією зазначених конституційних положень. Конституційно закріплене право громадян на об'єднання, проголошене в ст. 36 Конституції, потребує відповідних правових механізмів його реалізації [1]. Взаємовідносини держави та об'єднань громадян носять виключно правовий характер, що проявляється в законодавчому закріпленні правового статусу об'єднань громадян. Правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку та їх членів регламентований Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2] та рядом інших нормативних актів [Див.: 3]. Ці нормативно-правові акти стали відображенням суспільних відносин, що склалися в Україні з моменту прийняття Закону України «Про об'єднання громадян» [4] та врахували міжнародний досвід реалізації правового статусу громадських формувань правоохоронної спрямованості. Однак дискусії, що існують навколо статусу громадських формувань правоохоронної спрямованості, свідчать про певну нестабільність його норм, зумовлену інколи і політичним характером відносин, в яких перебувають зазначені об'єднання. У той же час серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики ста-

тусу громадських формувань правоохоронної спрямованості, насамперед щодо завдань, прав та форм і методів їх роботи [5, с.149].

Необхідність вирішення проблем щодо правових гарантій статусу громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні і зумовили актуальність теоретичного дослідження основних рис цього громадського правоохоронного інституту, порівняння його норм з досвідом правового регулювання правоохоронної діяльності громадськості у зарубіжних країнах, розглянути можливості вдосконалення його норм на сучасному етапі. Аналізуючи наукові дослідження, присвячені проблемам формування і функціонування інституту правоохоронної діяльності громадськості в Україні, можна зробити висновок, що організаційно-правові проблеми формування і організації діяльності громадських формувань з охорони правопорядку предметом окремих наукових досліджень не були. І хоч наразі у вітчизняній і зарубіжній літературі проблемам участі громадськості у правоохоронній діяльності приділяється значна увага, але на сьогоднішній день в Україні відсутні ґрунтовні монографічні дослідження цього правового інституту, його стану, перспектив розвитку.

У теоретичному плані виділення категорії адміністративно-правового статусу громадських формувань правоохоронної спрямованості вбачається виправданим передусім тому, що в узгодженості із діючим законодавством України ці громадські організації стали невід'ємною частиною суб'єктів адміністративного права. Вони є не тільки підконтрольними та піднаглядовими суб'єктами, але й самі представляють та захищають свої законні інтереси та інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах, проводять масові заходи. У зв'язку з цим, на мою думку, громадські формування з охорони правопорядку повинні розглядатись як особливі суб'єкти управлінських відносин, функціонуючих у рамках системи адміністративно-правових норм.

Значною мірою взаємовідносини держави і громадських формувань правоохоронної спрямованості регулюються нормами адміністративного права. Ці норми визначають правовий статус цих об'єднань громадян, а саме – сукупність прав та обов'язків, які реалізуються у правовідносинах, що виникають між такими об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади. Враховуючи зазначене, необхідно підкреслити, що адміністративно-правовий статус громадського формування правоохоронної спрямованості – це його правове становище у відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами конституційного та адміністративного права.

Передусім це стосується питань легалізації громадських формувань правоохоронної спрямованості. Іншими словами, держава офіційно визнає правоохоронні об'єднання громадян і оформлює їх правове становище. Так, ст.6 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2] встановлено наступний порядок реєстрації громадського формування правоохоронної спрямованості: для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку його засновники подають до відповідного виконавчого органу сільської,

селищної, міської, районної у місті ради за місцем його діяльності рішення про його створення, підтримане відповідним органом внутрішніх справ, узгоджене з цим органом положення (статут), інформацію про склад керівного органу, а також список членів формування; у разі якщо діяльність зазначеного громадського формування поширюється на територію двох і більше адміністративно-територіальних одиниць, необхідні документи подаються для реєстрації до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, на території якої буде знаходитися керівний орган такого формування; реєстраційний збір зазначеними формуваннями не сплачується, а реєстраційні документи розглядаються відповідним виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради у місячний термін з дня їх надходження; у разі потреби орган, який здійснює реєстрацію, проводить перевірку відомостей, зазначених у поданих йому документах; рішення про реєстрацію або відмову в ній повідомляється засновникові письмово у 10-денний термін з дня прийняття відповідного рішення; під час розгляду питання про реєстрацію мають право бути присутніми представники зазначеного громадського формування; про намір внести зміни до статутних документів після їх реєстрації громадське формування повинно повідомити реєструючий орган не пізніше ніж за 5 днів до проведення зборів (конференції) громадського формування, на якому має розглядатися питання про внесення таких змін; про зміни, внесені до статутних документів після реєстрації, громадське формування повинно повідомити реєструючий орган у 5-денний термін; перереєстрація громадських формувань здійснюється у порядку, встановленому для їх реєстрації. Після реєстрації громадське формування набуває статусу юридичної особи. Окрім того, у ст.7 зазначеного закону вказано, що у реєстрації громадському формуванню з охорони громадського порядку і державного кордону може бути відмовлено, якщо його статутні документи суперечать чинному законодавству. Рішення про відмову у реєстрації повинно містити підстави такої відмови і може бути оскаржено у встановленому порядку до суду.

Важливим чинником, що впливає на адміністративно-правовий статус громадських формувань з охорони правопорядку, є встановлення державою обмежень на створення та діяльність таких об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації такі громадські формування правоохоронної спрямованості, а діяльність уже легалізованих правоохоронних об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [1]. Діяльність громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону може бути припинена шляхом примусового розпуску або саморозпуску. У разі порушення громадським формуванням вимог чинного законодавства щодо його діяльності за заявою реєструючого органу або прокурора його діяльність може бути заборонена за рішенням

суду. Суд розглядає заяву реєструючого органу або прокурора про заборону діяльності громадського формування і приймає відповідне рішення у термін до 30 днів з моменту надходження заяви [2, ст.8].

Вважається необхідним діючий закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» в частині їх реєстрації доповнити наступним: «документи, що подані для легалізації громадського формування правоохоронної спрямованості, можуть підлягати правовій експертизі, за якої перевіряються дотримання встановленого порядку створення, реорганізації, ліквідації юридичної особи, повнота наданих на реєстрацію документів, наявність у документах необхідних реквізитів і підписів, відповідність установчих документів Конституції і діючому законодавству України».

На стадії створення громадського формування першорядного значення набуває визначення органу, який буде здійснювати його легалізацію, поза як з цим органом виконавчої влади в подальшому будуть виникати адміністративно-правові відносини. Зазначені відносини, пов'язані з легітимацією, будуть мати важливе значення в майбутньому, тому що за місцем легітимації державні органи перевіряють діяльність громадських формувань, яку вони фактично здійснюють, з видами діяльності перерахованими в статуті цих організацій, а також поширення їх діяльності на певну територію.

Основоположне значення у визначенні правового становища громадського формування з охорони правопорядку має його статут. Він повинен містити: назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу; відомості про структуру формування і територію, в межах якої воно проводитиме свою діяльність; визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правління), їх повноважень; умови і порядок прийняття громадян до громадського формування і вибуття з нього; статутні права та обов'язки членів громадського формування; джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування; порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або у разі завдання збитків майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків; порядок внесення змін і доповнень до положення (статуту); порядок припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних з його ліквідацією. У положенні (статуті) можуть бути передбачені інші норми, які стосуються особливостей створення і діяльності громадського формування. Положення (статут) узгоджується з керівництвом відповідного територіального органу внутрішніх справ, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування.

У діючому Законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» необхідно передбачити те, що порядок внесення змін і доповнень до статуту повинен бути зазначеним у самому тексті статуту, бо останній є головним документом громадської організації правоохоронної спрямованості, що регламентує її правосуб'єктність. Приймати рішення про внесення змін і доповнень до статуту повинні

загальні збори членів громадської організації. Внесення змін і доповнень повинно підлягати державній реєстрації.

Вагоме місце серед елементів правового статусу займають основні завдання та права громадських формувань з охорони громадського порядку. Так, у ст.9 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2] зазначено наступні основні завдання громадських формувань правоохоронної спрямованості, а саме: надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам внутрішніх справ у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх; надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень; участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку у разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. На мою думку, перелік зазначених вище завдань громадських формувань правоохоронної спрямованості необхідно доповнити наступними: проведення профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення правопорушень, виявлення причин та умов протиправної поведінки певних осіб, охорона власності (у більшій мірі приватної), контроль за виконанням паспортних правил (реєстрації як громадян України, так і іноземців, апатридів), забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів, подання правової та соціальної допомоги громадянам, контроль за виконанням правил екологічної безпеки.

Статтею 10 вказаного Закону зазначено наступні права громадських формувань правоохоронної спрямованості: брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом з працівниками міліції, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу внутрішніх справ; вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів; представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах та підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах; взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, надання допомоги у боротьбі із злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів, охорону природи і пам'яток історії та культури, забезпечення безпеки дорожнього руху; вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню; підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організа-

ціями інших країн з метою обміну досвідом правоохоронної роботи [2, ст.10]. На мою думку, з метою підвищення ефективності охорони громадського порядку у діючому Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» необхідно передбачити те, що члени громадських формувань правоохоронної спрямованості можуть брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку самостійно, тобто не обов'язково із працівниками міліції, як це передбачено у пункті 1 ст.10 зазначеного закону. Тим більше, що виконання завдань по охороні громадського порядку не зводиться тільки до патрулювання, а це і охорона власності, проведення профілактичних заходів, інформування про злочини тощо, і не є обов'язковим те, щоб усі вище зазначені заходи члени громадських формувань правоохоронної спрямованості проводили під безпосереднім наглядом працівників міліції. Окрім того, у більшості зарубіжних країн члени громадських формувань виконують правоохоронні функції самостійно, що надає можливість збільшити територію так званого «правоохоронного обслуговування» [6, с.57].

Наприкінці хочеться зазначити те, що ґрунтовна теоретична база дослідження проблеми правового регулювання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку вже закладена. Однак, незважаючи на законодавче визначення статусу зазначених громадських формувань в системі правоохоронних органів, реалізація його положень дещо ускладнена через відсутність реальної системи економічних і правових гарантій правоохоронної діяльності їх членів, незавершеність механізму реалізації відповідальності за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із виконанням правоохоронних завдань. Це значно ускладнює здійснення членами громадських формувань з охорони громадського порядку своїх повноважень у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, що, в свою чергу, ускладнює процес ефективного добору громадськості у правоохоронні об'єднання.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України 1996. № 30. Ст. 141. 2. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22. 06. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України 2000. № 40. Ст. 338. 3. Указ Президента України від 16 червня 1999 року № 650/99 «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» // Офіційний вісник України 1999. № 24. Ст.1100; Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 р. № 1872 «Про затвердження Типового Статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону» // Юридичний вісник України. 2001. № 5. 5. Наказ МВС України від 15.03.2001 року № 197 «Про затвердження Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України по забезпеченню взаємодії з громадськими формуваннями по охороні громадського порядку». К., 2001. 4. Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України 1992. № 34. Ст. 504. 5. Симоненко В.П. Забезпечення правопорядку за допомогою громадськості. К., 1993. 6. Загурный Т.М. Сознательное население Запада. М., 1997.

Надійшла до редколегії 23.09.02