

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ

*Аналізується адміністративно-правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку у сфері профілактики правопорушень, розглядаються цілі, завдання, функції та компетенція цих формувань.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, громадські формування, охорона громадського порядку, профілактика правопорушень.

*Анализируется административно-правовой статус общественных формирований по охране общественного порядка в сфере профилактики правонарушений, рассматриваются цели, задачи, функции и компетенция этих формирований.*

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, общественные формирования, охрана общественного порядка, профилактика правонарушений.

*The administrative-legal status of the public formations protecting public order in the sphere of the measures for preventing offences is analyzed; the aims, tasks, functions and competence of these formations are considered.*

**Key words:** administrative-legal status, public formations protecting public order, measures for preventing offences.

**Постановка проблеми.** Важливе місце серед суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень та злочинів займають громадські формування з охорони громадського порядку. Як організаційній структурі, що здійснює профілактичну діяльність, громадським формуванням з охорони громадського порядку притаманні управлінські ознаки суб'єкта профілактики (цілеспрямовано здійснюють профілактику правопорушень; мають можливість обирати лінію поведінки, що обумовлюється конкретним станом об'єкта впливу і межами, визначеними системою; пов'язані з іншими суб'єктами організаційними відносинами тощо). При цьому спрямованість на виконання профілактичних завдань з можливістю вибору методів та форм такого виконання визначено нормативно-правовими актами.

Під час виконання громадськими формуваннями профілактичних завдань виникає низка проблем правового, управлінського,

матеріально-технічного, фінансового характеру, які ускладнюють їх діяльність, перешкоджають залученню до їх лав свідомих громадян. Серед проблем правового характеру особливу увагу слід звернути на недосконалість норм чинного законодавства, що визначають адміністративно-правовий статус таких формувань.

**Стан дослідження.** Питання адміністративно-правового статусу громадських формувань з охорони громадського порядку у сфері профілактики правопорушень у сучасних умовах певною мірою були предметом досліджень О.Б. Андреєвої, О.М. Бандурки, Є.В. Додіна, А.М. Долгополова, Д.С. Каблова, Д.П. Калаянова, В.К. Колпакова, В.Г. Лихолоба, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, О.І. Остапенка та ін.

Проте ряд актуальних і практично значущих питань з цієї сфери потребують ґрунтовнішого висвітлення. Враховуючи це, ми поставили мету здійснити аналіз поняття та елементів адміністративно-правового статусу громадських формувань з охорони громадського порядку у сфері профілактики правопорушень та виявлення прогалин законодавчого регулювання такого статусу.

**Виклад основних положень.** Використовуючи загальні положення теорії правового статусу та концепції адміністративно-правового статусу громадської організації, дехто з науковців пропонував визначення правового статусу громадського формування з охорони громадського порядку. Так, на думку О.М. Музичук, під правовим статусом громадського формування правоохоронної спрямованості слід розуміти його правове становище у відносинах з суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами конституційного та адміністративного права [1, с. 11]. А.М. Долгополов зазначає, що правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону обумовлюється їх функціональним призначенням: вони повинні безпосередньо проводити правоохоронну і правозахисну діяльність у межах визначеної компетенції від імені держави, приймати вольові рішення та забезпечувати їх виконання повноважень примусового характеру на підставі законодавства та іншими нормативними актами [2, с. 12]. Д.С. Каблов поняття адміністративно-правового статусу зазначених об'єднань громадян не наводить, проте пропонує розрізняти такі види адміністративно-правового статусу громадського формування: 1) загальний статус, закріплений Конституцією України та Законом України «Про об'єднання громадян», який є однаковим для всіх легалізованих громадських організацій і характеризується стабільністю та визначеністю; 2) спеціальний, який доповнює загальний

статус, і є сукупністю елементів, що відображають особливості правового положення місця та ролі окремих категорій громадських організацій, наділяє їх спеціальними, додатковими правами та обов'язками (громадські формування правоохоронної спрямованості); 3) індивідуальний, який фіксує особливості правового положення окремого формування, визначає його персоніфіковані права і обов'язки, є динамічним [3, с. 9].

Як бачимо, акцентується увага на правоохоронних та правозахисних функціях цих формувань, їх можливості застосовувати примусові заходи та вступати у відносини із суб'єктами виконавчої влади. Про завдання профілактики правопорушень та регулювання їх за допомогою норм адміністративного права жоден з науковців не згадує. На нашу думку, при конструюванні понять «спеціальний та індивідуальний адміністративно-правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку» необхідно враховувати й систему профілактичної діяльності таких формувань, забезпечену адміністративно-правовими нормами.

Науковці наводять різні складові частини (елементи) адміністративно-правового статусу, а саме: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [4, с. 764]; адміністративна правосуб'єктність, права, обов'язки, законні інтереси, гарантії їх реалізації, правові передумови та обмеження [5, с. 66]; компетенція, правозастосування, юридична відповідальність [6, с. 6]. При цьому багато представників адміністративної науки використовують класифікацію елементів, запропоновану Д.М. Бахрахом. Так, складовими адміністративно-правового статусу державних колективних суб'єктів є три блоки: цільовий; компетенційний та структурно-організаційний [7, с. 27].

Таку класифікацію можливо застосовувати й при дослідженні діяльності недержавних колективних організацій, у тому числі й профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, хоча необхідно враховувати відсутність у громадських формувань власних (не делегованих державою) владних повноважень та наявність у них «мінімального обсягу адміністративно-правового статусу» [7, с. 28].

У цільовий блок включаються такі категорії: «мета» («ціль»), «завдання», «функції». Мета у цьому випадку може розумітися як вказівка у нормативно-правових актах забезпечити певну соціальну потребу, що у статутах та інших установчих документах конкре-

тизується в переліку завдань і функцій, що виконуються. Основними цілями профілактики правопорушень вважають: обмеження дії негативних явищ і процесів, пов'язаних із правопорушеннями; усунення (нейтралізація) детермінант протиправних проявів; ліквідація криміногенних факторів у мікросередовищі особи, що формують її антисуспільну позицію та мотивацію протиправної поведінки; превентивний вплив на особу, котра за своїм антисуспільним способом життя здатна скоїти адміністративне правопорушення чи злочин [8, с. 167]. Суть профілактичної мети як складової адміністративно-правового статусу громадського формування з охорони громадського порядку розкрито у ст. 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Так, громадяни України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння правоохоронним органам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів.

Мета профілактики правопорушень визначає шляхи вирішення завдань, а також створює умови для їх реального виконання. Завдання профілактики полягають не лише в тому, щоб забезпечити дотримання вимог, які пред'являються до профілактичного впливу, а й у тому, щоб такий вплив постійно відповідав цим вимогам [9, с. 419–420]. Таким чином, завдання сприяють практичному здійсненню профілактики. Вони полягають у: виявленні й аналізі явищ, процесів, обставин, які є детермінантами правопорушень; вивченні чинників, які призводять до формування особи правопорушника та реалізації деліктних намірів; встановленні кола осіб, від яких можна очікувати скоєння правопорушень, і цілеспрямований профілактично-виховний вплив на них; усуненні чи нейтралізації криміногенних факторів на індивідуальному рівні [8, с. 167].

Частину цих завдань викладено у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону». Зокрема, громадські формування у сфері охорони громадського порядку повинні: надавати допомогу ОВС у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформувати органи та підрозділи внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяти ОВС у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; брати участь у

забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх. Інші завдання профілактики закріплені на законодавчому рівні як права та обов'язки громадських формувань (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; 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).

На підставі нормативно закріплених цілей та завдань виділяють функції як складовий елемент адміністративно-правового статусу громадського формування з охорони громадського порядку. Функції громадських формувань з охорони громадського порядку характеризуються тим, що, по-перше, безпосередньо відображають та конкретизують сутність громадського формування, у тому числі й у сфері профілактики правопорушень, їх зміст враховує насамперед групові (корпоративні) інтереси членів формування щодо охорони громадського порядку та попередження правопорушень; по-друге, виникають та розвиваються відповідно до статутних цілей та завдань.

У функціях громадських формувань проявляються специфіка, особливості та закономірності розвитку конкретної організації. У них втілюється їх активна роль в охороні громадського порядку, профілактиці правопорушень, реалізується різноманітна практична діяльність.

Чинні законодавчі акти не визначають ознаки та зміст поняття «функції громадського формування з охорони громадського порядку». Однак правове тлумачення нормативного матеріалу дозволяє стверджувати, що зазначені формування виконують значний обсяг зовнішніх та внутрішніх функцій, у тому числі й у сфері профілактики правопорушень.

Запропонований О.І. Остапенком поділ профілактичних функцій на основні та додаткові [10, с. 97] доцільно застосовувати й при аналізі функцій громадських формувань у сфері профілактики адміністративних правопорушень та злочинів. Основні функції впливають на найбільш загальні умови і причини правопорушень та мають комплексний характер. До таких функцій доцільно віднести охоронну, регулятивну, прогностичну та виховну.

Профілактичні функції громадських організацій мають свою конкретизацію, яка відображається у компетенції [10, с. 101]. Поглядів на визначення терміну «компетенція» досить багато, але всі вони вказують на те, що «компетенція є певним елементом правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу» [11, с. 48]. Компетенцію визначають як «коло підвідомчих органу питань з відповідним обсягом прав та обов'язків, які необхідні для їх вирішення» [12, с. 102] або ж як «елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій» [13, с. 84]. При цьому науковці зазначає, що компетенція включає в себе два елементи: по-перше, права та обов'язки, пов'язані з виконанням владних повноважень, по-друге, підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, справ, на які поширюються владні повноваження [7, с. 28].

Дослідження компетенції як правової категорії проводилися, передусім, щодо кола прав та обов'язків державних органів, наділених владними повноваженнями. Проте у багатьох публікаціях відзначається, що такий зміст компетенції, з урахуванням певних обмежень та особливостей може стосуватися аналізу адміністративно-правового статусу громадських організацій. Зокрема, Ю.С. Шемшученко та Н.М. Пархоменко вважають, що правовий статус юридичних осіб як приватного, так і публічного права визначається через їх компетенцію [14, с. 44], а Є.Є. Додіна відзначає, що компетенція – частина адміністративно-правового статусу громадської організації, яка складається зі сукупності повноважень, що містять у собі права й обов'язки, пов'язані зі здійсненням цілей та завдань, визначених у статутних документах, а також право на участь в управлінських рішеннях органів влади і місцевого самоврядування [15, с. 54–55]. Компетенція громадської організації, у тому числі й громадського формування з охорони громадського порядку, охоплює не лише повноваження владного характеру, делеговані державою, а й інші повноваження, передбачені установчими документами та законодавством.

Права та обов'язки як елемент компетенції громадських формувань з охорони громадського порядку у сфері профілактики адміністративних правопорушень і злочинів, на жаль, на законодавчому рівні системного відображення не знайшли. Частина прав у цій сфері закріплена у ст. 10 Закону України «Про участь громадян в

охороні громадського порядку та державного кордону». Ця стаття має назву «Права громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону». Інша частина, визначена у ст. 13 цього ж Закону, – через права та обов'язки членів громадських формувань з охорони громадського порядку. При цьому, достатньо багато профілактичних прав та обов'язків громадських формувань взагалі не дістали відображення на законодавчому рівні (право на самостійне здійснення заходів профілактики шляхом ведення обліків осіб, схильних до вчинення правопорушень, проведення з ними бесід, сприяння в охороні власності, контроль за виконанням паспортних правил, «здійснення огляду затриманих та їх речей» [1, с. 16] тощо).

Коло відносин, на які поширюються профілактичні повноваження (підвідомчість) громадських формувань на законодавчому рівні, також не визначено. Відправною точкою дослідження таких відносин є врегульовані нормами права можливості громадських формувань застосовувати заходи переконання та примусу у профілактиці правопорушень.

Переконання проявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних заходів, спрямованих на формування розуміння необхідності залучення населення до попереджувальної діяльності, чіткого виконання законів та інших правових актів. Основними формами переконання, які можуть застосовуватися громадськістю, є: організація правоохоронних заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.) особистим прикладом; критика роботи і поведінки окремих осіб; роз'яснення громадянам законодавства; проведення бесід з батьками та іншими близькими родичами дітей, що допускають правопорушення; критика антигромадських вчинків правопорушників і створення навколо цих осіб атмосфери загального осуду; інформування населення про стан охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю тощо.

На законодавчому рівні громадським формуванням з охорони громадського порядку з метою профілактики адміністративних правопорушень та злочинів надано можливість застосовувати окремі заходи адміністративного примусу. Таким примусом, який застосовується громадськістю, визнається метод вольового забезпечення поведінки громадян, посадових та юридичних осіб, що відповідає вимогам правових норм, за допомогою застосування заходів впливу, урегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою попередження та при-

пинення правопорушень, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності [1, с. 12]. Членам громадських формувань надано ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» право застосовувати адміністративно-попереджувальні заходи (у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу; відвідувати клуби, кінотеатри, стадіони інші громадські місця та приміщення для переслідування правопорушника або припинення правопорушень; обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів тощо) та заходи адміністративного припинення (вимога припинити протиправну поведінку; затримання і доставлення порушників; тимчасове відсторонення водіїв від керування транспортними засобами; застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів тощо).

Наступним елементом адміністративно-правового статусу громадських формувань з охорони громадського порядку є структурно-організаційний блок, який включає нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації громадського формування; встановлення і зміни організаційних структур, процедур діяльності; звітність і підконтрольність; право на власну символіку тощо. Норми, що регулюють такі елементи, стосуються загального правового статусу громадського формування у всіх сферах їх діяльності. Наприклад, у п. 4 Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування вказується, що формування є юридичною особою з моменту його реєстрації, має рахунки в установах банків, печатку з власним найменуванням, штамп та інші необхідні реквізити. Лише окремі з норм структурно-організаційного блоку визначають адміністративно-правовий статус формування саме як суб'єкта профілактики адміністративних правопорушень та злочинів. Зокрема, певний профілактичний вплив буде досягатися шляхом виконання членом громадського формування правових норм щодо правил носіння нарукавної пов'язки тощо.

Однак цей елемент адміністративно-правового статусу громадських формувань у сфері профілактики найбільш рельєфно себе проявляє за допомогою норм, що регулюють створення профілактичних структур. Так, згідно з п. 3.4. Розпорядження міського голови

міста Львова від 26 січня 2000 р. № 36 «Про затвердження Тимчасового положення про ради громадських пунктів охорони порядку м. Львова» рада громадського пункту охорони порядку організовується за групами індивідуальної профілактики; загальної профілактики та охорони громадського порядку. Група індивідуальної профілактики проводить роботу з виявлення і профілактики осіб, які скоюють правопорушення або схильні до скоєння злочинів; осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; побутових правопорушників тощо. Група загальної профілактики здійснює правову пропаганду серед населення, готує матеріали для висвітлення у засобах масової інформації, вивчає причини і умови, що сприяють скоєнню правопорушень на території міста та готує пропозиції у державні інстанції для їх усунення. Група охорони громадського порядку організовує взаємодію громадських формувань з органами міліції для забезпечення громадського порядку, проводить з цією метою рейди та організовує патрулювання, вживає заходів щодо залучення громадськості до боротьби зі злочинністю.

**Висновок.** Таким чином, адміністративно-правовий статус громадського формування з охорони громадського порядку у сфері профілактики адміністративних правопорушень та злочинів – це закріплена нормами адміністративного права сукупність елементів, які визначають його правове становище у відносинах з державними та самоврядними органами, фізичними і юридичними особами під час планування та здійснення профілактичних заходів. Адміністративно-правовий статус громадського формування у сфері профілактики правопорушень є складною юридичною конструкцією, яка включає цілі, завдання, функції; компетенцію; структурно-організаційний блок елементів.

1. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Музичук. – Харків, 2003. – 19 с.

2. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Долгополов. – К., 2007. – 19 с.

3. Каблов Д.С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.С. Каблов. – Харків, 2008. – 20 с.

4. Тарахонич Т. Правовий статус / Т. Тарахонич // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій та ін. – К.: Концерн «Видавничий Дім «ІН Юре», 2006. – Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С. 764–765.

5. Дідич О.В. Адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Дідич. – Одеса, 2004. – 195 с.

6. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Подоляка. – Харків, 2004. – 17 с.

7. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М., 1996. – 357 с.

8. Іванов Ю.Ф. Кримінологія: навч. посібник / Ю.Ф. Іванов., О.М. Джужа. – К.: Вид. ПАЛІВОДА А. В., 2006. – 264 с.

9. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М. Академия МВД СССР, 1980. – 528 с.

10. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. – Львів, 2001. – 155 с.

11. Курс кримінології: підручник: у 2 кн. Загальна частина / за заг. ред. О.М. Джужа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

12. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 47–59.

13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

14. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Н.О. Армаш. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.

15. Шемшученко Ю.С. Правовий статус // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. – 2003. – С. 44.

16. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є.Є. Додіна. – Одеса, 2002. – 174 с.