

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ
З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ
ЩОДО ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

Аналізується стан адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень, розглядаються окремі нормативно-правові акти профілактичного спрямування.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, громадські формування, охорона громадського порядку, профілактика правопорушень, нормативно-правові акти.

Анализируется состояние административно-правового обеспечения деятельности общественных формирований по охране общественного порядка относительно профилактики правонарушений, рассматриваются отдельные нормативно-правовые акты профилактического направления.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, общественные формирования, охрана общественного порядка, профилактика правонарушений, нормативно-правовые акты.

The state of the administrative-legal provision of the activity of the public organizations, that maintain public order, concerning offences prevention is analyzed, some normative-legal acts of preventive measures are considered.

Key words: administrative-legal provision, public organizations, maintenance of public order, offences prevention, normative-legal acts.

Постановка проблеми. У сучасних умовах актуального значення набуває використання у боротьбі із правопорушеннями не репресивних, а профілактичних засобів. Як відомо, профілактика правопорушень може бути ефективною лише за умови поєднання державно-владного впливу із заходами громадського впливу. Участь населення у профілактичній роботі – важливий елемент усієї системи профілактики деліктів. Серед форм такої участі своєю ефективністю виділяються громадські формування з охорони громадського порядку. При цьому однією з характерних рис цих формувань є саме профілактична спрямованість їх діяльності [1, с. 78].

Профілактики адміністративних правопорушень та злочинів здійснюється за допомогою як правових, так й організаційних форм управління. Суб'єкти попереджувальної діяльності використовують і методи переконання, і методи примусу. Оскільки у багатьох випадках профілактична діяльність громадських формувань пов'язана із застосуванням заходів адміністративного примусу, то важливо з'ясувати, в яких правових рамках має проводитися така діяльність. Належна правова регламентація профілактичної роботи громадських формувань дозволить не тільки підвищити ефективність попереджувальних заходів цих формувань, а й дасть можливість поліпшити рівень правової забезпеченості усієї системи соціальної профілактики та зрештою сприятиме гарантуванню конституційних прав та свобод громадян.

Стан дослідження. Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень у сучасних умовах певною мірою були предметом досліджень О.Б. Андрєєвої, О.М. Бандурки, Є.В. Додіна, Д.С. Каблова, Д.П. Калаянова, В.К. Колпакова, В.Г. Лихолоба, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, О.І. Остапенка, В.П. Петкова та ін. Так, О.М. Музичук, розглядаючи особливості правового регулювання участі громадян в охороні громадського порядку та профілактиці правопорушень, визначив правовий статус громадського формування правоохоронної спрямованості як його правове становище у відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами конституційного та адміністративного права [2, с. 11], а Д.С. Каблов запропонував такі види адміністративно-правового статусу громадського формування: загальний, спеціальний та індивідуальний [3, с. 6].

Проте ряд актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки, тому нашою **метою** є аналіз сучасного стану адміністративно-правового забезпечення профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та виявлення прогалин такого забезпечення.

Виклад основних положень. Правове забезпечення – утворення і підтримка в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою впливу та упорядкування всього арсеналу юридичних засобів (норм права, правовідносин, прав і обов'язків, актів та ін.) [4, с. 520]. У межах правового забезпечення активно складаються різноманітні засоби впливу з урахуванням широкого спектра правових норм та сфери управлінської діяльності. Правове забезпечення такої сфери соціального управління,

як профілактика правопорушень відіграє важливу роль, хоча й попереджувальна діяльність не може вважатись лише правовою. За допомогою правових актів визначаються основні заходи профілактики, форми і методи її здійснення, цілі, завдання та функції різних суб'єктів профілактики, їх права й обов'язки [5, с. 6]. З одного боку, право повинно виконувати свою роль регулятора профілактичних відносин, спрямовуючи їх на досягнення поставлених цілей та інтересів, а з іншого – не врегульовувати ці відносини надмірно.

Метою правового забезпечення профілактичної діяльності є: юридичне закріплення існуючих позитивних форм та методів профілактики; формування нових відносин, відсутніх у поточний момент, але бажаних чи необхідних з погляду виконання перспективних профілактичних завдань [6, с. 49]; припинення відносин, що негативно впливають на стан профілактичної роботи.

Для повноцінної профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку необхідним є нормативне забезпечення багатьох галузей і, зокрема, конституційного, адміністративного, кримінального права тощо. Серед цих норм визначальну роль відіграють адміністративно-правові норми. Саме цей вид норм найповніше пов'язаний з реальним процесом профілактичної роботи громадських формувань, оскільки опосередковує більшість її аспектів, елементів, дій. Так, функціонування громадських формувань відбувається у сфері охорони громадського порядку, де переважна кількість суспільних відносин регулюється адміністративно-правовими нормами. Крім того, діяльність громадських формувань має спрямованість, насамперед, на профілактику адміністративних правопорушень. Не принижуючи ролі громадських формувань у попередженні злочинів, необхідно відзначити, що ці суб'єкти значну кількість своїх завдань виконують у сфері профілактики адміністративних деліктів. Законодавство наділяє їх статусом активного учасника адміністративно-деліктного процесу, надаючи їм можливість застосовувати заходи адміністративного примусу та зобов'язуючи вживати заходів щодо попередження адміністративних правопорушень [1, с. 78].

Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку передбачає: закріплення прав та обов'язків членів громадських формувань у сфері профілактики правопорушень, у тому числі й щодо застосування заходів адміністративного примусу; визначення умов та порядку застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів членами

громадських формувань під час виконання профілактичних завдань; визначення основних форм та методів діяльності громадських формувань щодо профілактики адміністративних правопорушень; закріплення порядку взаємодії громадських формувань з органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, у тому числі з ОВС.

Реалізуються такі завдання за допомогою норм, що містяться у законах України, указах та розпорядженнях Президента України, постановках та розпорядженнях Кабінету Міністрів України; у відомчих нормативно-правових актах; у нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують профілактичну діяльність громадських формувань, є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22 червня 2000 р. [7] та затверджений на його основі постановою Кабінету Міністрів від 20 грудня 2000 р. Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону [8]. Так, згідно зі ст. 9 цього Закону серед основних завдань громадських формувань у сфері охорони громадського порядку є: надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

Для виконання цих профілактичних завдань у ст. 10 цього ж Закону громадським формуванням надано право 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; 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.

Члени громадських формувань мають право вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, а у разі підозри у вчиненні адміністративних право-

порушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу; спільно з працівниками органів внутрішніх справ доставляти до органу внутрішніх справ штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення; складати протоколи про адміністративні правопорушення; застосувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

Крім того, правоохоронні громадські формування керуються нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Зокрема, ст. 6 КУпАП зобов'язує громадські формування розробляти і здійснювати заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України.

Важливу роль у правовому забезпеченні профілактичної діяльності громадських формувань відіграють комплексні програми профілактики злочинів та правопорушень. Так, одним із заходів поліпшення профілактики правопорушень згідно з Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007–2009 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 [9], є налагодження зв'язків між міськими, районними органами внутрішніх справ та громадськими формуваннями з охорони порядку, здійснення заходів щодо створення нових та розширення мережі існуючих громадських формувань.

До групи нормативно-правових актів профілактичного значення належать, передусім, відомчі нормативно-правові акти МВС України. Такі підзаконні нормативно-правові акти уточнюють механізми профілактичної роботи правоохоронних громадських формувань та особливості взаємодії таких формувань з ОВС. До відомчих нормативно-правових актів належать: наказ МВС України від 9 лютого 2004 р. № 133 «Про затвердження Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України щодо забезпечення взаємодії з населенням та громадськими формуваннями по охороні громадського порядку», наказ МВС України від 28 липня 1994 р. № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України», наказ МВС України від 20 жовтня 2003 р. № 1212 «Про затвердження Положення

про службу дільничних інспекторів міліції в системи Міністерства внутрішніх справ України», наказ МВС України від 3 жовтня 2005 р. № 847 «Про затвердження Інструкції щодо порядку обліку, прийому-видачі та зберігання спеціальних засобів членам громадських формувань з охорони громадського порядку», наказ МВС України від 25 липня 2005 р. № 595 «Про затвердження Положення про громадського помічника дільничного інспектора міліції в сільській місцевості», наказ МВС України від 30 вересня 2008 р. № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку», наказ МВС України від 11 червня 2005 р. № 484 «Про забезпечення охорони громадського порядку й безпеки громадян під час підготовки та проведення масових заходів».

Важливе місце у правовому забезпечення профілактичної діяльності громадських правоохоронних формувань займає правотворчість місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В умовах децентралізації та деконцентрації державної влади об'єктивно існує тенденція до посилення ролі саме цього механізму регулювання суспільних відносин. Його позитивний вплив полягає в тому, що правове регулювання здійснює суб'єкт, який сам задіяний до боротьби з деліктністю, наділений координаційними можливостями, а, отже, і більш динамічно відповідає на зміни у середовищі функціонуючої системи. У розпорядженнях голови Львівської обласної державної адміністрації від 13 грудня 1999 р. № 1338 «Про затвердження Примірнього Тимчасового положення про ради громадських пунктів охорони порядку Львівської області», від 4 листопада 2000 р. № 1285 «Про заходи, щодо реалізації у Львівській області положень Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», від 25 жовтня 2005 р. № 1018 «Про Комплексну програму профілактики злочинності у Львівській області на 2007–2010 роки», розпорядження міського голови м. Львова від 26 січня 2000 р. «Про затвердження Тимчасового положення про ради громадських пунктів охорони порядку м. Львова» та від 2 лютого 2007 р. № 21 «Про утворення комісії з питань координації дій щодо попередження насильства в сім'ї», рішенні Львівської міської ради від 26 січня 2001 р. № 35 «Про заходи щодо реалізації у м. Львові положень Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» визначаються оптимальні форми профілактичної діяльності громадських формувань в охороні громадського порядку в соціально-економічних умовах Львівщини та м. Львова.

Висновок. Адміністративно-правове забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень здійснюється за допомогою як законодавчих норм, так і підзаконних нормативно-правових актів. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» визначає основні засади профілактичної діяльності правоохоронних громадських формувань, а механізми реалізації прав, обов'язків та завдань таких формувань визначаються у відомчих нормативно-правових актах та нормах, прийнятих місцевими суб'єктами публічного управління. При цьому у процесі відомчої та місцевої нормотворчості важливим є (незалежно від суб'єкта прийняття норм) збереження єдиного підходу до формування системи адміністративно-правового забезпечення профілактичної діяльності, беззаперечне врахування норм законодавчих актів.

1. Назар Ю.С. Громадські формування з охорони громадського порядку як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень / Ю.С. Назар // Митна справа. – 2004. – № 6. – С. 77–80.

2. 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» / О.М. Музичук. – Харків, 2003. – 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. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / за ред. В.А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.

5. Зарипов З.С. Правовое обеспечение эффективности профилактики правонарушений / З.С. Зарипов. – Ташкент, 1988. – 60 с.

6. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр навчальної літ-ри, 2008. – 296 с.

7. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

8. Див.: Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст. 2259.

9. Див.: Офіційний вісник України. – 2006. – № 57. – Ст. 315.