

ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Статтю присвячено проблемам реалізації громадянами України права створювати в установленому законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування та правоохоронним органам у запобіганні та припиненні правопорушень. Проаналізовано нормативну базу, а також інші юридичні джерела, що регулюють створення громадських формувань з охорони правопорядку. Запропоновано поділити процес створення громадських формувань з охорони правопорядку на три етапи.

Ключові слова: громадські формування, охорона громадського порядку, правоохоронна діяльність, соціальний захист.

В статье рассмотрены проблемы реализации гражданами Украины права создавать в установленном законом порядке общественные объединения для участия в охране общественного порядка, содействия органам местного самоуправления и правоохранительным органам в предупреждении и пресечении правонарушений. Проанализировано нормативную базу, а также другие юридические источники, регулирующие создание общественных формирований по охране правопорядка. Предложено разделить процесс создания общественных формирований по охране правопорядка на три этапа.

Ключевые слова: общественные формирования, охрана общественного порядка, правоохранительная деятельность, социальная защита.

The problems of realization by Ukrainian citizens the right to establish in accordance with the law public associations for participation in protection of public order, promoting local governments and law enforcement bodies in the prevention and combating of crime are considered in the article. Normative base and other legal sources that govern the creation public formation of order protection are analyzed. It is proposed to divide the process of creating public formation of order protection in the three stages.

Key words: public formation, protection of public order, law enforcement activity, social protection.

Вступ. Відповідно до Конституції України та ст. 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадяни України мають право створювати в установленому законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Окремі питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в сучасних умовах були предметом досліджень Л.І. Адашиса, О. М. Бандурки, Н.В. Богашевої, О.М. Вашука, Н.П. Гасвої, Є. В. Додіна, В.С. Журавського, В.А. Завгороднього, Д.С. Каблова, В.К. Колпакова, В.М. Кравчука, В.Г. Лихолоба, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, Н.А. Циганчука, В.О. Чепурнова та ін. Водночас не можна не відзначити, що проблеми створення таких формувань сьогодні висвітлені недостатньо. Низка актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребує подальшого розроблення.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасного стану правового регулювання створення громадських формувань з охорони правопорядку та обґрунтування пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання такого процесу.

Результати дослідження. Створення громадського формування як юридичної особи відбувається у визначеному чинним законодавством порядку, що являє собою певну систему дій громадян, які виявили намір його створити, та державних органів, достатніх для набуття ним правосуб'єктності.

Основним нормативним актом, який регламентує порядок створення громадських формувань з охорони громадського правопорядку, є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Так, відповідно до ст. 4 цього Закону громадські формування з охорони громадського порядку створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Проте, як свідчить практика, такі громадські формування створюються не лише за формально визначеними законом підставами, а й за спільністю інтересів їх членів. Так, існує чимало прикладів, коли громадяни об'єднуються з метою охорони присадибних ділянок, дачних територій, садівницьких чи городніх товариств. Тому ми погоджуємося з О.В. Бакаєвим, що Закон дещо звужує ініціативу громадян і потребує відповідного доповнення цієї частини [1, с. 5–6].

Процес створення громадського формування з охорони правопорядку починається з виявлення ініціативи громадянами щодо його створення, обговорення його назви, структури, складу тощо. Під час організації громадських формувань слід уникати кампанійщини, створення розгалужених структур, що об'єднують значну кількість організацій з керівними органами на рівні міста, району, області. Ініціатива повинна виходити від групи громадян, об'єднаних для захисту своїх інтересів. Працівникам міліції необхідно тільки підтримати її, запропонувати найбільш доцільні форми реалізації громадської активності, а також взаємодії з органами внутрішніх справ [2, с. 16].

Законом встановлено деякі вимоги щодо написання назви громадського формування. Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» встановлено, що а) найменування громадського формування повинно містити інформацію про його організаційно-правову форму та назву; б) назва може складатися із власної назви формування, а також містити інформацію про мету діяльності, вид, спосіб утворення, залежність формування тощо; в) найменування формування не може бути тотожним найменуванню іншої юридичної особи; г) у найменуванні забороняється використовувати повне чи скорочене найменування державних органів або органів місцевого самоврядування, або похідні від цих найменувань, або історичні державні найменування, перелік яких установлює Кабінет Міністрів України; символіку комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, заборона використання яких встановлена Законом України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»; терміни, аббревіатури, похідні терміни, заборона використання яких передбачена законом [3].

Необхідно звернути увагу, що Законом встановлено також вимоги до членів громадських формувань з охорони правопорядку. Так, згідно зі ст. 12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» ним може бути особа, яка досягла 18-річного віку, виявила бажання брати участь у зміцненні правопорядку та здатна за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання [4]. Виникає питання щодо порядку визначення здатності особи за своїми діловими, моральними якостями виконувати взяті на себе зобов'язання. Дійсно, члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть брати участь у забезпеченні правопорядку лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах Національної поліції і одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування і нарукавної пов'язки [5]. На думку А.М. Долгополова, треба ввести ще й обов'язок члена формування давати урочисту обіцянку про добровільне виконання взятого на себе громадського обов'язку. Підтримуючи пропозицію науковця, необхідно сказати, що, хоча й фактично за порушення такої публічної обіцянки прямо не встановлено юридичної відповідальності, її надання здійснює суттєвий вплив на психологію людської діяльності та сприяє встановленню необхідних асоціативних зв'язків, спрямованих на виконання певних правил поведінки та відданості ідеалам гуманізму, безкорисливості та вірності.

Актуальними є сьогодні завдання організації належного правового навчання членів громадських формувань, як першочергового (ознайомлення з нормативними актами, формами і методами діяльності), так і систематичного (спрямованого на поглиблення правових знань, набуття

необхідних навичок з урахуванням спеціалізації громадського формування). Допомога громадським формуванням у цьому напрямі повинна полягати в організації проведення працівниками ДАІ занять, у забезпеченні необхідною юридичною літературою, наданні практичних консультацій [6, с. 136]. Бажано було б навчання членів ГФ проводити таким чином, щоб у разі організації муніципальної поліції член ГФ міг би з мінімальним обсягом додаткової підготовки стати до лав цієї служби і приносити користь суспільству. Також гостро стоїть питання спеціального одягу для членів формувань [7, с. 38].

Члени громадських формувань є представниками та захисниками суспільних та державних інтересів. Їхня поведінка та вчинки повинні бути бездоганними з позиції моральних засад суспільства та права. Своїми діями та вчинками вони мають сприяти зміцненню позитивного іміджу та авторитету громадських формувань, дорожити своїм ім'ям та статусом члена громадського формування правоохоронної спрямованості. Вони також є представниками адміністративної влади під час виконання повноважень з охорони громадського порядку та державного кордону, у зв'язку із чим наділені правом застосування примусових заходів до осіб, які порушують правові норми. Отже, кожна дія та вчинок члена громадського формування правоохоронної спрямованості мають бути компетентними та законними, з одного боку, з другого – прикладом для наслідування для інших громадян [8, с. 91]. У зв'язку із цим Законом і встановлено обмеження щодо неможливості вступу до зазначених громадських формувань осіб, які порушують громадський порядок, осіб, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджених за умисні злочини, хворих на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнаних у судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними, та інших осіб у ситуаціях, передбачених законами України [5].

Сьогодні членами громадських формувань з охорони громадського правопорядку можуть бути лише громадяни України [5]. О.М. Музичук пропонує закріпити у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» норму, яка передбачала би можливість членства у громадських організаціях правоохоронної спрямованості громадян інших держав та осіб без громадянства. Так, наприклад, у місцях компактного чи тимчасового проживання іноземців або осіб без громадянства може бути створено громадські формування з охорони громадського порядку, членами яких будуть як громадяни зарубіжних країн, апатриди, так і громадяни України. Такий варіант залучення іноземців до охорони громадського порядку дасть змогу вирішити одне з актуальних питань діяльності органів внутрішніх справ – забезпечення охорони правопорядку в місцях компактного проживання іноземних громадян і осіб без громадянства. Фінансування таких громадських об'єднань переважно має здійснюватися іноземними громадянами, які будуть зацікавлені в надійній охороні своїх сімей та житла чи іншого майна [9, с. 115]. На наш погляд, така пропозиція відповідає сучасним потребам практики та політичній ситуації. Проте вважаємо за необхідне встановити обмеження щодо неможливості зайняття керівних посад у цих формуваннях.

Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи надають всіляку допомогу та підтримку у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону [5]. Так, наприклад, на етапі залучення громадян до участі в охороні громадського порядку та профілактиці правопорушень і створення зазначених громадських формувань підтримка і допомога з боку працівників поліції може полягати у а) пропаганді необхідності боротьби з правопорушеннями; б) роз'ясненні переваг таких об'єднань на шляху досягнення поставленої мети; в) допомозі в оформленні необхідних статутних документів; г) визначенні спеціалізації діяльності формування, особливостей його функціонування, компетенції; д) визначенні перспектив діяльності створеного формування; е) висвітленні наявного досвіду роботи у боротьбі із правопорушеннями, організації навчання та підготовки громадян до належного виконання покладених на них завдань [10, с. 6]. Використання зазначеної допомоги дасть змогу уникнути багатьох помилок під час створення громадського формування, а також сприятиме ефективності їх діяльності у майбутньому. Крім того, істотне значення має досвід створення та функціонування інших громадських формувань з охорони правопорядку. Тому зазначену підтримку можливо здобути також шляхом отримання консультаційної допомоги з боку членів інших формувань.

З метою реалізації ідеї щодо створення громадського формування з охорони правопорядку необхідним є проведення зборів (конференцій) громадян, у результаті яких і приймається відповідне рішення, яке оформлюється протоколом. На ці збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів та громадськості [5].

Під час проведення зборів важливим є також обговорення та затвердження проекту Положення (Статуту) майбутнього формування, який надалі є необхідним для його реєстрації. Статут має

відповідати формі, визначеній Типовим статутом про громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1872. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» він повинен містити 1) назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу; 2) відомості про структуру формування і територію, в межах якої воно провадитиме свою діяльність; 3) визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), їхніх повноважень; 4) умови і порядок прийняття громадян до громадського формування і вибуття з нього; 5) статутні права та обов'язки членів громадського формування; 6) джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування; 7) порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або у разі завдання збитків майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків; 8) порядок внесення змін і доповнень до положення (статуту); 9) порядок припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних із його ліквідацією.

Закон не обмежує засновників у ініціативі, дозволяючи у положенні (статуті) передбачати й інші норми, які стосуються особливостей створення і діяльності громадського формування [5]. Однак необхідно звернути увагу, що у законодавстві встановлено критерій щодо найменшого чисельного складу формування. Так, відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадські формування з охорони громадського порядку створюються у складі не менше 10 осіб. На наш погляд, зазначене обмеження не відповідає можливостям будь-якої території. Так, наприклад, якщо громадське формування створюється у сільській місцевості, то добір членів у кількості 10 чоловік може стати неможливим. Тому зазначена у законі мінімальна чисельність членів громадських формувань, на наш погляд, має бути скорочена для сільської місцевості до 5 членів. Запропонована кількість дасть змогу обрати керівника громадського формування та забезпечити функціонування загальних зборів, а також реалізувати поставлені завдання на зазначеній території.

Після проведення зборів (конференції) громадян прийняте рішення щодо його створення та розроблене положення (статут) необхідно узгодити з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, а положення – ще й із керівництвом виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування [5]. Отримавши відповідні узгодження, можна розпочинати процес державної реєстрації громадського формування з охорони правопорядку.

Питання реєстрації громадських формувань з охорони правопорядку регулюються, крім Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», також Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [11]. Так, для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку подається рішення про його створення, підтримане відповідним органом Національної поліції, узгоджене з цими органами положення (статут), інформація про склад керівного органу, а також список членів формування. А у разі якщо діяльність реєстрованого 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 діяти керівний орган такого формування. Реєстраційний збір зазначеними формуваннями не сплачується. Подані документи повинні бути розглянуті у місячний термін із дня їх надходження. А у разі потреби орган, який здійснює реєстрацію, може проводити перевірку відомостей, зазначених у поданих йому документах. Рішення про реєстрацію або відмову в ній повідомляється засновникові письмово у 10-денний термін із дня прийняття відповідного рішення [5]. Після реєстрації громадське формування набуває статусу юридичної особи.

В частині порядку проведення реєстрації О.М. Музичук пропонує доповнити Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» таким: «документи, що подані для легалізації громадського формування правоохоронної спрямованості, можуть підлягати правовій експертизі, за якої перевіряється дотримання встановленого порядку створення, реорганізації, ліквідації юридичної особи, повнота наданих на реєстрацію документів, наявність у документах необхідних реквізитів та підписів, відповідність установчих документів Конституції і чинному законодавству України [12; с. 39]. На наш погляд, запропонована редакція Закону не є необхідною, оскільки документи, що подаються для реєстрації громадського формування, і так проходять перевірку, без якої неможливо отримати відповідне рішення.

Висновки. Отже, проведений нами аналіз нормативної бази, а також інших юридичних джерел дає можливість поділити процес створення громадських формувань з охорони правопорядку на декілька етапів, а саме:

1. Ініціювання створення громадських формувань з охорони громадського порядку. На зазначеному етапі відбувається «інтелектуальне створення» формування, тобто вирішуються питання щодо можливості його створення, назви, структури, складу тощо.

2. Підготовка створення громадських формувань з охорони громадського порядку. Цей етап має на меті вчинення конкретних дій, спрямованих на створення формування:

а) проведення зборів (конференції) громадян:

– розроблення та затвердження статуту формування;

– прийняття рішення щодо створення зазначеного формування;

б) перевірка майбутніх членів громадських формувань;

в) узгодження положення (статуту) та рішення про створення формування з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, а також виконавчого органу ради, на території якої воно діятиме.

3. Легалізація громадського формування, тобто набуття статусу юридичної особи, яке відбувається шляхом проведення державної реєстрації та отримання відповідного свідоцтва.

Список використаних джерел:

1. Бакаєв О.В. Залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень [Текст] / О.В. Бакаєв. – Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2001. – 32 с.

2. Ануфрієв М.І. Партнерство ОВС з населенням: стратегія, сучасний стан і досвід [Текст] / М.І. Ануфрієв // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2000 р. № 2. Ч. 1. – 2000. – С. 7–16.

3. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки [Електронний ресурс] : Закон України № 755-IV від 15.05.2003 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15/print1469774569025911>. – Заголовок з екрана.

4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону [Електронний ресурс] : Закон України № 1835-III від 22.06.2000 р. // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. – Заголовок з екрана.

5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – ст. 338.

6. Долгополова М.М. Громадські формування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та їх взаємодія з підрозділами Державтоінспекції [Текст] / М.М. Долгополова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2002 р. № 2. – Донецьк : ДІВС / Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому державному університеті, 2002. – С. 130–137.

7. Капустін М.П. Суспільна підтримка розвитку безпеки держави в контексті реформування правоохоронної системи України (публічні аспекти) [Текст] / М.П. Капустін // Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти : зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (16 квіт. 2015 р.) / Міністерство освіти і науки України, НІОУ ім. Я. Мудрого, Ін-т підготовки слідчих кадрів для служби безпеки України, Об'єднання громад. формувань України з охорони громад. порядку і держ. кордону (громад. цивіл. служба). – Харків : Плеяда, 2015. – С. 37–38.

8. Каблов Д.С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : дис... канд. юрид. наук / Д.С. Каблов; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 191 с.

9. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2003. – 193 с.

10. Бакаєв О.В. Залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень [Текст] / О.В. Бакаєв. – Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2001. – 32 с.

11. Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства юстиції України № 359/5 від 09.02.2016 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16/conv> – Заголовок з екрана.

12. Музичук О.М. Шляхи удосконалення правового статусу громадських формувань з охорони громадського порядку [Текст] / О.М. Музичук // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 20. – 2002. – С. 36–41.