УДК 351.74 (477)

Когут Я. М., к.ю.н., доцент, професор
кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу ЛьвДУВС

Роль громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону як суб'єктів поліцейської діяльності у сфері охорони громадського порядку в сучасних умовах

В статті проводиться аналіз вітчизняного законодавства, яке регламентує діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону України, на підставі чого передбачено пріоритетні напрями його вдосконалення. Зокрема, увага приділялась проблемі визначення кола прав та повноважень в частині застосування ними заходів адміністративного примусу. Також, здійснено спробу характеристики шляхів досягнення ефективності взаємодії органів загальної поліції та громадськості у забезпеченні правопорядку на території обслуговування. Визначено пріоритетність ролі громадян у цьому процесі.

Ключові слова: громадські формування, охорона громадського порядку, поліцейська діяльність, правоохоронна діяльність, суб'єкти поліцейської діяльності.

В статье проводится анализ отечественного законодательства, регламентирующего деятельность общественных формирований по охране общественного порядка и государственной границы Украины, на основании чего предусмотрено приоритетные направления его совершенствования. В частности, внимание уделялось проблеме определения круга их прав и полномочий в части применения ими мер административного принуждения. Также, предпринята попытка характеристики путей достижения эффективности взаимодействия органов общей полиции и общественности в обеспечении правопорядка на территории обслуживания. Определена приоритетность роли граждан в этом процессе.

Ключевые слова: общественные формирования, охрана общественного порядка, полицейская деятельность, правоохранительная деятельность, субъекты полицейской деятельности.

The paper analyzes the domestic legislation that regulates community groups to protect public order and the state border of Ukraine, on the basis of which provides priority areas of improvement. In particular, attention was paid to the problem of definition of their rights and powers in terms of their use of measures of administrative coercion. Also, an attempt tract characteristics of efficiency of interaction of the police and the general public to provide law enforcement services in the territory. A priority role of citizens in the process.

Keywords: community formation, public order, policing, law enforcement, policing entities.

Постановка проблеми. Останні події у суспільно-політичному житті України об'єктивно зумовили певні зміни в системі організації охорони громадського порядку в державі. Поліцейська діяльність відповідних суб'єктів у зазначеній сфері стала тісно пов'язаною з діяльністю у сфері національної безпеки та оборони України.

Виклики, які повстали перед країною, спричинили створення такої структури як Національна гвардія України, а також суттєво активізували роль такого суб'єкта як громадяни нашої держави. Чинне законодавство, яке визначає участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону, виявилось таким, що не зовсім відповідає сучасному стану справ, не передбачало такого рівня активності, свідомості населення щодо забезпечення правопорядку на територіях місцевих громад. Фактично ступінь самоорганізації населення перевищував ту роль громадян, що була визначена законодавством.

Ще одним аспектом, який зумовив такий стан справ у державі – це відсутність успіху адміністративної реформи, яка була започаткована ще у 1998 році. Зокрема, питання територіальної реформи та пов'язаної із нею децентралізації системи органів внутрішніх справ, не дозволили вирішити проблему створення органів місцевої міліції.

Тому, виникла необхідність аналізу чинного законодавства, що визначає роль громадян у сфері охорони громадського порядку та співставлення базових теоретичних та практичних аспектів функціонування їх об'єднань задля забезпечення безпеки місцевих громад.

Аналіз досліджень даної проблеми. Науковій розробці проблем поліцейської діяльності присвятили свої праці М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Білик, І.В. Зозуля, Ю.І. Римаренко, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Ю.С. Назар, О.С. Проневич, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов та багато інших науковців. Їхні праці мають важливе наукове та практичне значення; висновки і рекомендації, що містяться в них, служать розвитку законодавства в адміністративно-правовій галузі, є загальнотеоретичною основою для досліджень у сфері правоохоронної діяльності, зокрема діяльності органів внутрішніх справ. Попри це, слід зазначити, що дослідження цими вченими проблем визначення громадських формувань як суб'єктів поліцейської діяльності в Україні не могли враховувати сучасні суспільно-політичні аспекти, які впливають на процеси реформування галузі внутрішніх справ.

Метою даної статті є визначення шляхів вдосконалення нормативно-правового регулювання та напрямів реформування правоохоронної системи, що пов'язано із зростанням ролі громадськості в організації охорони громадського порядку.

Виклад основного матеріалу. Реформування правоохоронної системи є одним з безумовних пріоритетів державного будівництва. Особлива увага при цьому традиційно акцентується на вичерпному визначенні правового статусу поліції (міліції), що є ключовим суб'єктом забезпечення внутрішньої (публічної) безпеки, уповноваженим на виконання широкого спектру завдань. Реалізуючи винятково значущу соціальну місію забезпечення публічної безпеки і усунення загроз для суспільного та індивідуального блага, які охороняються, поліція (міліція) постійно відчуває вплив мінливих за характером і якістю внутрішніх і зовнішніх чинників [1].

Будь-яка проблема, яка є об'єктивною і вчасно не вирішеною, на нашу думку, однозначно призводить до формування кризової ситуації, яка змусить знайти спосіб її вирішення неодмінно та швидко. Нажаль, такий стан справ призвів в Україні до фактів неготовності суб'єктів поліцейської діяльності у сфері охорони громадського порядку діяти рішуче і грамотно в умовах ускладнення політичної ситуації.

Спробуємо проаналізувати ті чинники, які впливають на ефективність поліцейської діяльності у зазначеній сфері. Насамперед, це розширення ролі громадськості у формуванні державної політики в галузі внутрішніх справ та неготовність правоохоронних органів делегувати частину повноважень громадським формуванням як суб'єктам поліцейської діяльності.

Положення законодавства, яке діє сьогодні, є далеко не досконалим, таким, що не зовсім відповідає вимогам часу.

У відповідності до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування,

правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України 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 [2].

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [2].

Слід зауважити, що на сьогодні – це єдина законна форма участі об'єднань громадян в охороні громадського порядку. Існують її різновиди у вигляді участі громадян у діяльності, наприклад разом зі службою дільничних інспекторів міліції (позаштатні дільничні інспектори міліції) тощо.

У будь-якому випадку діяльність таких об'єднань повинна відповідати вимогам цього закону, інакше вона суперечитиме нормам права і буде незаконною. Слід наголосити, що діяльність таких формувань як і діяльність міліції повинна мати характер, не пов'язаний з досягненням якихось політичних цілей, особистих інтересів чи одержання прибутку і т. ін.

Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. А повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами внутрішніх справ, підрозділами Державної прикордонної служби України.

Отже, основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони громадського порядку та у разі виникнення надзвичайних ситуацій є:

- 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 [2].

Що відбулось в умовах ускладнення суспільно-політичної ситуації в Україні? Громадськість самостійно організувала формування самооборони, які за неефективності діяльності (фактично – відсутності) правоохоронних органів взяли на себе відповідальність за стан охорони правопорядку на території місцевих громад. Звичайно, можна говорити про виняткові обставини у цій ситуації, але не можна не передбачати в майбутньому подібних чинників, що можуть зумовити посилення ролі громадськості у зазначеній сфері.

Згідно із законом громадські формування з охорони громадського порядку і

державного кордону та їх члени мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом з працівниками міліції і вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів (а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу внутрішніх справ) [2].

Громадські формування з охорони громадського порядку проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ шляхом спільного з працівниками органів внутрішніх справ патрулювання і виставлення постів.

Тобто, ми бачимо, що законодавець не допускає самостійного забезпечення громадського порядку громадськими формуваннями у міській місцевості. А основною формою такої діяльності є спільна з правоохоронними органами контрольована діяльність.

Як вважає Ю.С. Назар, обов'язковою ознакою взаємодії є наявність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети, адже лише наявність загальних для суб'єктів інтересів може привести до пересікання їх діяльності. Але спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки – передбачає їх диференціацію. Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією і, відповідно, здійснює свою діяльність властивими йому методами. Якщо одна із взаємодіючих сторін буде вирішувати питання, які не належать до її компетенції чи замість запланованої взаємодії самостійно здійснюватиме заходи, це не тільки не прискорить досягнення спільної мети, але й може спричинити негативні наслідки [3, с.19].

Тобто, законодавець розглядає роль громадських формувань не як самостійних суб'єктів поліцейської діяльності, а лише як допоміжних суб'єктів для загальної поліції у сфері охорони громадського порядку. А їх роль у спільній діяльності розглядається не як взаємодія, а як надання допомоги органам внутрішніх справ та Державній прикордонній службі України у здійсненні покладених на них законом обов'язків.

Отже, маємо розбіжності щодо нормативно-правового регулювання та реального стану справ у період відомих суспільно-політичних подій в Україні на зламі 2013-2014 років.

Крім цього, законом передбачено, що члени громадських формувань з охорони громадського порядку зобов'язані доставляти в міліцію, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

Члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Підстави і порядок складення протоколів про адміністративні правопорушення визначено у Кодексі України про адміністративні правопорушення, зокрема право складення протоколів за статтями 92, 148, 152, 154, 160, 175-1, 179, 185-7, 186-2, 186-4 КУпАП [4].

Такі значні юрисдикційні повноваження вказують на те, що члени громадських

формувань все-таки виступають самостійними суб'єктами поліцейської діяльності.

Тому, на наш погляд доцільно внести зміни до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», де визначити їх роль як суб'єктів такої діяльності, що можуть самостійно, за дорученням та під контролем органів внутрішніх справ здійснювати діяльність з охорони громадського порядку та мати ряд додаткових повноважень щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Зокрема, потребує більш детального регламентування право членів громадських формувань затримувати та доставляти до органу внутрішніх справ, підрозділу Державної прикордонної служби України, 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, право здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами та право застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

На наш погляд, потребує нормативного врегулювання право членів громадських формувань на застосування таких спеціальних засобів як пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу набоїв, споряджених гумовими снарядами несмертельної дії, а також застосування кайданків.

Новітні форми організації діяльності громадських формувань зумовили необхідність її координації, розвитку та вдосконалення. Зміни в завданнях громадських формувань видозмінюються в зв'язку з тими викликами, які повстали перед державою та суспільством через прояви тероризму та зовнішньої агресії щодо України.

Для цього створені відповідно Конституції України, Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону» [5] Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону та громадська цивільна служба.

В умовах інспірованих зовні сепаратистських терористичних атак, створення бандитських формувань, що фінансуються із закордону, загрози внутрішньому порядку і законності на території України МВС прийнято рішення про створення корпусу спеціальних підрозділів на основі громадських формувань по всій території України.

Виходячи з вищесказаного, керівництво Штабу громадської цивільної служби Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону готові підтримати ініціативу МВС України і допомогти активізувати сили громадськості шляхом оголошення загальної мобілізації громадян-патріотів України в ряди громадської цивільної служби для проведення початкового військового вишколу з наступним переведенням в спеціальні підрозділи МВС. А також створення загонів громадської цивільної служби на місцях для забезпечення спільного з МВС патрулювання територій населених пунктів не тільки в південно-східному регіоні, а і в інших регіонах України [6].

Висновки. Отже, як ми вбачаємо, позитивний досвід самоорганізації населення

для участі громадян в охороні правопорядку показує на необхідність розвитку різноманітних її форм, проте потребує детального аналізу вітчизняне законодавство у цій сфері задля розширення прав членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону та уточнення повноважень останніх.

Зокрема, важливим є вирішення кола питань щодо здійснення самостійної діяльності під контролем органів внутрішніх справ, розширення прав членів громадських формувань щодо застосування спеціальних засобів самооборони, для забезпечення можливості реалізації повноважень щодо затримання правопорушників та їх доставлення.

Ефективність функціонування об'єднань громадян як суб'єктів поліцейської діяльності залежить від наближення інтересів місцевих правоохоронних органів і громадськості у сфері охорони громадського порядку. Насамперед, це виражається у наближенні функцій місцевої міліції до потреб населення. Децентралізація органів внутрішніх справ й надалі залишається пріоритетним завданням у контексті реформування органів внутрішніх справ та правоохоронної системи загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проневич О.С. Демократичне поліціювання як складова сучасної парадигми поліцейської діяльності / О.С. Проневич / Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/57-demokratychne-politsiyuvannya-yak-skladova-suchasnoyi-paradyhmy-politseyskoyi-diyalnosti-pronevych-o-s

2. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. №1835-III // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 40. – Ст.338.

3. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.С.Назар; ЛьвДУВС. – Львів., 2008. – 188 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984. № 8073-X: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1390399266873832

5. Про затвердження типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 року № 1872: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF

6. Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://www.ogf.org.ua/