

ЗОЛОТАРЕВ А.И. УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ПООЩРЕНИЕ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В работе рассмотрено использование поощрительного метода правового регулирования в борьбе с преступлениями в сфере хозяйственной деятельности. Предлагается дополнение Уголовного кодекса нормами, регламентирующими это поощрение.

\*\*\*

ZOLOTAREV A.I. CRIMINAL-LEGAL ENCOURAGEMENT IN STRUGGLE AGAINST CRIMINALITY IN SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITIES

In work use of an incentive method of legal regulation in struggle with crimes in sphere of economic activities is considered. The addition criminal law by norms regulating this encouragement is offered.



**О.М. КЛЮЕВ**

*канд. юрид. наук*

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 364.46:(351.74/76+343.34)

## ФОРМИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І БОРОТЬБИ З ПРАВОПОРУШЕННЯМИ

Виконаний аналіз основних форм діяльності, що використовуються громадськістю щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями.

Питання правоохоронної діяльності громадськості були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема О.М. Бандурки, М.В. Білоконя, Є.О. Безсмертного, І.П. Голосніченка, І.В. Зозулі, А.Т. Комзюка, Ю.Ф. Кравченка, О.П. Коренева, П.П. Михайленка, В.В. Малікова, О.М. Музичука, О.І. Ульянова, О.В. Соболева та ін. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень різних аспектів правоохоронної діяльності громадськості та проблем, що тісно пов'язані з цією сферою діяльності, багато питань у ній залишаються дискусійними. До числа таких відноситься визначення форм правоохоронної діяльності громадськості.

Перед тим як перейти до аналізу форм правоохоронної діяльності громадян, необхідно з'ясувати сутність поняття "форма" суспільно-корисної діяльності. Для правильного розуміння тієї чи іншої категорії недостатньо аналізувати її лише як таку, що перебуває без зв'язку з іншими поняттями. В об'єктивній дійсності все взаємопов'язане і перебуває у певній взаємодії. У світі немає і не може бути змісту взагалі, а є тільки відповідно оформлений зміст [1, с.202-235]. Під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [2, с.103]. Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного [3, с.64-88], причому існує форма як цілого, так і форма частини цього цілого. Так, у теорії управління під формою діяльності

розуміють зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [4, с.120-121].

Термін "форма" означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності - це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність [5, с.3-8, с.33-42]. Процес реалізації завдань і функцій діяльності знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно-корисна діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші - ні. Форми діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність юридичних та фізичних осіб, які, у свою чергу, вибирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими та ефективними [6, с.78]. Це означає, що в процесі діяльності відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, віднесених до їх компетенції.

Здійснення влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені правоохоронні органи, мають владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів. Але

значна частина діяльності не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності є неправовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо) [7, с.107]. Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення дій юридичного характеру.

Неправові форми діяльності також можуть виникати після правових форм, вони пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх здійснення базуються на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією певного суб'єкта його владними повноваженнями. Будь-яка суспільно-корисна діяльність може бути відповідним чином згрупована, тобто зведена в певні однорідні групи за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вияву. Всі форми діяльності безпосередньо чи опосередковано обумовлені відповідними юридичними актами, за допомогою яких держава регламентує діяльність державних та громадських організацій. Загальноновизнаної класифікації форм діяльності немає. Наприклад, більшість адміністративістів пропонують такий варіант класифікації форм однієї із видів суспільно-корисної діяльності - управлінської діяльності, а саме: а) правові форми, пов'язані з встановленням та застосуванням норм права, наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління; б) неправові форми, тобто проведення тих чи інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних з прийняттям юридичних актів управління, наприклад, проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій [8, с.212; 4, с.123].

Тепер перейдемо до безпосередньої характеристики форм правоохоронної діяльності громадськості. Істотною їх особливістю є те, що вони, на відміну від форм управлінської діяльності, можуть бути тільки не правовими. Аналіз статті 11 Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" дозволяє зробити висновок про те, що законодавець до основних форм правоохоронної діяльності громадян в сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями відносить: патрулювання, виставлення постів, проведення рейдів та здійснення профілактичних заходів [9].

*Патрулювання* - найбільш поширена форма правоохоронної діяльності громадськості. Патрулювання використовується при охороні громадського порядку на визначеній ділянці, зоні по заздалегідь розроблених маршрутах, визначеними міськими, районними відділами внутрішніх справ. Ця форма правоохоронної діяльності застосовується також для забезпечення правопорядку під час проведення різних масових заходів, охорони і захисту природних багатств, в умовах стихійних лих та інших надзвичайних обставин [10, с.19].

Крім самостійного патрулювання, члени громадських формувань правоохоронної спрямованості можуть здійснювати патрулювання разом з працівниками міліції. Така форма патрулювання, з одного боку, істотно підвищує ефективність охорони громадського порядку, дозволяє на практиці навчати членів громадських формувань тактич-

ним способам боротьби з правопорушеннями, а з іншого - мінімізує обсяг "правоохоронного втручання", тобто не дає можливості охопити максимум території [11, с.56]. Крім того, в Законі України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" зазначено, що члени громадських формувань повинні здійснювати патрулювання тільки з працівниками міліції, що на думку дисертанта, є помилковим і негативно впливає на ефективність охорони громадського порядку. Відповідні зауваження з цього приводу вище вже було висловлено.

Боротьба із правопорушеннями є головним завданням патрульних. Але сьогодні з'явилася нагальна необхідність не тільки ефективно боротися із правопорушеннями, але й забезпечувати спокій громадян шляхом розв'язання суспільних негараздів та конфліктів, що виникають серед населення в тому чи іншому житловому районі. До того ж, розв'язання цих конфліктів повинно здійснюватися не шляхом застосування силових заходів, таких як затримання і доставляння правопорушників, а через створення умов для досягнення компромісу при вирішенні певних проблем. Для цього членам громадських формувань правоохоронної спрямованості необхідно встановити тісні стосунки з населенням, завоювати його довіру, бо тільки взаємодія з населенням може забезпечити значне підвищення ефективності патрулювання громадськості з одночасним зменшенням навантаження на працівників міліції.

Робота з населенням може бути ефективною тільки у тому разі, коли громадяни будуть добре знати членів громадських формувань, що патрулюють у межах їх району. І члени громадських формувань повинні також бути знайомими з мешканцями району, який вони обслуговують. Те, що одні й ті ж патрульні з числа громадськості та правоохоронних органів повинні здійснювати правоохоронні функції в одному й тому ж районі задля налагодження добрих стосунків із місцевими жителями, повинно в майбутньому стати провідним принципом моделі діяльності як правоохоронних органів, так і громадян, що виконують правоохоронні функції [12, с.37].

Одним з найкращих способів так званого "зближення з населенням" є піше патрулювання. Піший патруль є одним із засобів, який дозволяє членам громадських формувань проводити максимальну кількість часу безпосередньо серед населення. Піший патруль слід розглядати як основний спосіб наближення до населення, ознайомлення з проблемами правоохоронного характеру, що мають місце у певному адміністративному районі. Працівник міліції та члени громадських формувань, що патрулюють пішки, мають набагато більше шансів бути впізнаними на вулиці, ніж їх колеги, які здійснюють патрулювання на транспорті. Тому необґрунтованим є твердження про те, що піший патруль є неефективним і потребує заміни на моторизований [13, с.15]. Звичайно, патруль на автомобілі чи мотоциклі може охопити значно більшу територію, більш швидко реагувати на порушення громадського порядку та доставляти порушників у правоохоронні органи чи штаби громадських формувань з охорони правопорядку, громадські пункти порядку. Але моторизований патруль є відірваним від людей, тому не може вважатися найкращим способом патрулювання. До того ж, у невеликих за розміром районах значно кориснішими є піші патрулі, ніж моторизовані [14, с.183].

Очевидним є і те, що патрульні з числа членів громад-



ських формувань, здійснюючи патрулювання, повинні не просто очікувати, що на їх очах трапиться якийсь інцидент або їм повідомлять про вчинене правопорушення (таке патрулювання називають реактивним), а застосовувати активні форми роботи з населенням, не пов'язані зі вчиненням конкретного злочину чи адміністративного проступку (перспективне патрулювання) [15, с.31]. Важливим у діяльності патрульних є вирішення правоохоронних проблем шляхом боротьби з їх причинами, а не наслідками. Для цього необхідно: визначити "гарячі точки", тобто місця, де найбільш часто вчиняються правопорушення, та організувати патрулювання з метою їх ліквідації чи ізоляції; проводити інструктаж громадян перед виходом на маршрут патрулювання, під час якого повідомляти про зміни в оперативній обстановці. Впровадження зазначених способів патрулювання забезпечить максимальну ефективність діяльності патрульних з числа громадян і буде сприяти подальшому покращанню криміногенної ситуації в районі.

**Виставлення постів.** Пости з числа громадян, які виконують правоохоронні завдання, виставляються з метою забезпечення охорони громадського порядку в багатолюдних місцях - на площах, у парках, скверах, зонах відпочинку та ін. Тимчасові пости можуть виставлятися у місцях, де останнім часом неодноразово фіксувались правопорушення (крадіжки, хуліганські прояви, викрадення автомобілів тощо), де можливі поява злочинців, які розшукуються, перепродаж краденого, де очікується тимчасове масове перебування людей (наприклад, у зв'язку з урочистими зустрічами, масовими гуляннями, спортивними змаганнями тощо). В усіх випадках пост має бути організований так, щоб територія, яка контролюється громадськими формуваннями з охорони правопорядку, добре проглядалась, а постові могли негайно вжити необхідних правоохоронних заходів. У штабі громадських формувань з охорони правопорядку доцільно по кожному посту вести картку, в якій регулярно відмічати зміни в оперативній обстановці і виявлені порушення. Ці дані можуть бути підставою для посилення постів або для їх передислокації. Такі картки також можна використовувати для аналізу стану правопорядку. В усіх випадках після закінчення чергування на посту, громадяни зобов'язані доповісти про його результати в штаб громадського формування або доповісти черговому у громадський пункт охорони порядку.

Дислокація постів повинна розроблятися керівництвом громадського формування разом з відповідними працівниками органів внутрішніх справ. При цьому враховуються оперативна обстановка, наявність міліцейських постів і маршрутів, інші дані. Органи внутрішніх справ мають надавати допомогу громадським формуванням правоохоронної спрямованості у розрахунку оптимальної кількості патрульних для виставлення постів, визначенні їх місць і режиму їх роботи. Пости патрулювання повинні виставлятися у тих громадських місцях, де найбільш часто відбуваються правопорушення. Чергування на постах доцільно організувати у дві зміни: з 16 до 20 годин і з 20 до 24 годин [16, с.214]. На кожен пост необхідно скласти картку, у якій вказуються: особливості території, що обслуговується, обов'язки громадян, які виконують правоохоронні завдання, порядок зв'язку зі штабами громадських формувань, правоохоронними органами та місцевими

органами влади і самоврядування. Кількість постових повинна складати не менше трьох-чотирьох осіб.

**Рейди** - це періодичне, масове виконання громадськістю функцій з охорони правопорядку для вирішення спеціальних завдань, що виконуються з метою боротьби з окремими видами злочинів та інших правопорушень (хуліганством, порушеннями правил торгівлі, правил безпеки руху транспорту і пішоходів, забезпечення охорони власності, боротьби з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх тощо). Рейди становлять цільову контрольну перевірку, що проводиться одночасно великою кількістю як членів громадських формувань правоохоронної спрямованості, так і громадянами, які виконують правоохоронні завдання, але не перебувають у членстві громадських формувань, за єдиним планом на визначеній території чи на якомусь об'єкті [17, с.175]. Оскільки рейд - це захід, що охоплює значну кількість осіб, які повинні виконувати єдине завдання, його належить ретельно готувати. Рейди можуть мати поетапний характер. Якщо, наприклад, вони починаються о 18 годині, то на першому етапі, що збігається з закінченням робочого дня, більшість членів громадських формувань повинна займатися виявленням порушень правил безпеки руху, правил торгівлі, перевіркою додержання правил користування комунальним транспортом, припиненням кишенькових крадіжок. Починаючи з 20 години головні зусилля доцільно спрямовувати на перевірку додержання правил громадського порядку на вулицях, у парках та інших громадських місцях, на виявлення осіб у нетверезому стані, бездоглядних підлітків. З 22-23 години доцільно здійснювати перевірку горіщ, підвалів, пустирів, новобудов, де можуть перебувати бродяги, неповнолітні, особи без певних занять, а також особи, які розшукуються правоохоронними органами за вчинення злочинів та інших правопорушень.

Рейди можуть проводитися на території всього міста, району, чи на окремих підприємствах та в організаціях. Рейди мають організувати і проводити штаби громадських формувань правоохоронної спрямованості за власними планами або у взаємодії з міліцією, торговельними та іншими організаціями, підприємствами тощо. У тих випадках, коли громадські формування проводять заходи разом з міліцією, оперативне керівництво має здійснюватися працівниками міліції. У разі потреби, в рейдах можуть брати участь фахівці (вчителі, інженерно-технічний персонал), кореспонденти газет, радіо, телебачення. Залежно від цільового призначення рейдів перед громадянами ставляться конкретні завдання, визначається місце їх проведення, розподіляються обов'язки, вирішуються питання технічного забезпечення. Важливе значення при проведенні рейдів має постійний контроль за ходом їх проведення, а також вміле і своєчасне маневрування наявними силами і засобами. Результати рейдів повинні обговорюватися на засіданні штабів громадських формувань правоохоронної спрямованості. Велике значення має своєчасне реагування на виявлені під час рейду порушення, підведення його підсумків [18, с.28]. Важливо також проаналізувати і узагальнити причини виявлених у процесі рейду порушень громадського порядку; умови, що сприяли їм; намітити і здійснити належні заходи реагування. Про результати рейду слід інформувати відповідні підприємства, організації та установи. Треба також критично піддавати розгляду недоліки, допущені в його організації, щоб запо-

бігти повторенню їх у майбутньому.

Крім патрулювання, виставлення постів і проведення рейдів, використовуються й інші форми правоохоронної діяльності. Під час проведення масових заходів (демонстрацій, мітингів, спортивних змагань тощо) за узгодженням з органами внутрішніх справ громадяни, які виконують правоохоронні завдання, можуть входити в так звані "міліцейські ланцюжки", брати участь у заслонах, групах супроводу та ін. В умовах стихійних лих та інших надзвичайних обставин громадяни можуть здійснювати чергування на контрольно-пропускних пунктах зон оточення, небезпечних для життя і здоров'я населення. Застосовуються й інші спеціальні форми охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Проаналізовані форми організації правоохоронної роботи громадськості з охорони громадського порядку на практиці застосовуються в поєднанні, але багато об'єднань громадян, особливо на початковому періоді своєї діяльності, віддають перевагу патрулюванню. Вивчення діяльності громадських формувань правоохоронної спрямованості в м. Харкові дозволяє зробити висновок про те, що три чверті їх членів залучалось тільки до патрулювання і лише 17,4 % - до участі в рейдах та виставленні постів. Більше того, виявилось, що понад 35 % членів громадських формувань виконують свої обов'язки чотири і менше годин на місяць, тобто практично один вечір. Зрозуміло, що при такій організації правоохоронної діяльності громадськості важко чекати помітних результатів. Незаперечним є і те, що зменшення кількості порушень громадського порядку - це не короткострокова кампанія. Одноразовим виходом на патрулювання, нехай і великої кількості громадян, це завдання не вирішити. Потрібна планомірна і наполеглива робота, повсякденні зусилля, вдосконалення організації і форм охорони правопорядку, профілактики правопорушень. Необхідна погоджена і скоординована діяльність багатьох державних організацій.

Таким чином, під формою правоохоронної діяльності громадськості необхідно розуміти однорідні за своїм характером та правовою природою групи правоохоронних дій, що мають зовнішній вираз, і за допомогою яких забезпечуються охорона прав фізичних та юридичних осіб, громадський порядок, громадська безпека і здійснюється боротьба з правопорушеннями.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Кураев В.И. Содержание и форма // Категория диалектики как ступени познания. -М.: Прогресс, 1971. - С.202-235.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх

справ. Загальна частина: Підручник /Лід заг. ред. І.П. Голосніченка, Ю.А. Кондратьєва. -К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. -177 с.

3. Агудов В.В. Соотношение категорий «форма» и «структура» // Философские науки. -1970. -№ 1. -С.64-88.
4. Адміністративне право України: Підручник /Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. -Харків: Право, 2001. -528 с.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. -К.: Вища школа, 1979. -246 с.
6. Литвак Б.Г. Управленческие решения. -М.: Изд-во ЭКМОС, 1998. -247 с.
7. Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні // Вісник УАДУ. -1996. -№ 2. -С.102-113.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком інтер, 2000. -752 с.
9. Закон України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22.06.2000 р. // ВВР України. -2000. -№ 40. -Ст.338.
10. Деятельность добровольных народных дружин по охране общественного порядка /Под ред. Л.Л. Попова. -М.: Академия МВД СССР, 1984. -60 с.
11. Аксенов В.Г. Взаимодействие ОВД с добровольными народными дружинами. -М.: Академия МВД СССР, 1975. -62 с.
12. Акимов С.П. Щодо підвищення ефективності патрулювання // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. -2000. -№ 1. -С.35-38.
13. Патрулювання: досвід та перспективи // Міліція України. -2000. -№ 6. -С.15.
14. Взаємодія міліції та громадськості в Україні /За заг. ред. А. Дж. Бека, О.Н. Ярмиша: Навч. посібник. -Харків: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2001. -200 с.
15. Участие общин в борьбе с преступностью // Борьба с преступностью за рубежом. -2000. -№ 12. -С.31-33.
16. Организация охраны общественного порядка. Учебник /Под ред. Л.Л. Попова. -М.: Академия МВД СССР, 1984. -379 с.
17. Дзюба В.Т. Сущность и содержание охраны общественного порядка // Роль и задачи органов внутренних дел: Сб. науч. тр. -К.: Академия внутр. справ, 1993. -С.169-177.
18. Шелковникова Е.Д. Об участии трудовых коллективов в охране общественного порядка // Актуальные проблемы организации охраны общественного порядка: Сб. науч. тр. -М.: Академия МВД СССР, 1987. -С.26-34.

*Надійшла до редколегії 03.09.2004*

КЛЮЕВ А.Н. ФОРМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БОРЬБЫ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ  
Выполнен анализ основных форм деятельности, используемых общественностью в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями.

\*\*\*

KLJUEV A.N. LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY FORMS OF THE PUBLIC IN SPHERE OF PROTECTION OF THE SOCIAL ORDER AND STRUGGLE AGAINST OFFENCES  
The analysis of the basic forms of the activity used by the public in protection of a social order and struggle against offences is executed.