

ІНСТИТУТ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Процес будівництва демократичної правової держави викликав велику творчу активність українського народу. Залучаючи широкі верстви населення до безпосередньої участі в господарському і культурному будівництві, Президент, Верховна Рада і Уряд України роблять акцент на вихованні покоління нових людей – активних і свідомих будівників незалежної держави. Важливим елементом розбудови такої держави і створення нового суспільства є боротьба за подальше зниження рівня злочинності в Україні. Залучення широких верств населення до правоохоронної діяльності є важливим руслом участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, одним із основних факторів підвищення ефективності охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку в країні.

Ефективність охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями неможливі без підтримки та участі у цій справі широких верств населення. Рішучі заходи, спрямовані на боротьбу зі злочинністю, не призведуть до кардинального поліпшення ситуації доти, доки зусилля правоохоронних структур, зокрема, міліції не отримають широкої підтримки з боку населення. Як було доведено в результаті багатьох наукових досліджень і практичних експериментів, проведених останнім часом щодо діяльності міліції, останній не вистачає підтримки громадськості в її діяльності [1, с.14; 2, с.23; 3, с.34; 4, с.22]. Більше того, було встановлено, що міліція може досягти значних успіхів у боротьбі з правопорушеннями лише в тому разі, коли буде побудовано атмосферу взаємоповаги і співробітництва між нею і громадянами [5; 6, с.25–29; 7]. Необхідно зробити наголос на тому, що не тільки міліція повинна займатися питаннями охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями. Відповідальність за все це повинна лежати перш за все на самому суспільстві, а міліція є лише органом, який повинен координувати та охороняти на професійній основі законні інтереси громадян і допомагати в створенні таких громадських формувань, які своїми зусиллями були б в змозі захистити себе від протиправних посягань.

Поняття громадського порядку і його охорони має як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, ефективність його охорони певною мірою впливають на стабільність прав громадян, їх працю, всебічне задоволення їх матеріальних та духовних потреб. Тому необхідно насамперед з'ясувати суть такого складного соціального явища як громадський порядок, розкрити зміст його окремих елементів, визначити напрямки розвитку. Розв'язання цієї проблеми має і чисто прикладне значення для організації діяльності органів держави, на які покладено завдання щодо охорони та забезпечення громадського порядку. Звичайно, від того, який зміст вкладається в поняття «громадський порядок», від точного окреслення меж та сфери громадського порядку і залежить визначення

компетенції органів внутрішніх справ і громадськості в сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями. На жаль, законодавство не має чіткого визначення громадського порядку, і тому дати його поняття можна лише на основі осмислення суспільних відносин, окремих галузей права та деяких теоретичних концепцій, висловлених у спеціальній літературі.

Аналіз суспільних відносин в сфері охорони громадського порядку дозволяє зробити висновок про те, що вони включають такі види діяльності: обговорення і вивчення нормативних актів, що регулюють громадський порядок, обговорення громадянами проектів цих нормативних актів, внесення пропозицій з питань організації охорони громадського порядку; обговорення і впровадження заходів з питань організації охорони громадського порядку щодо удосконалення роботи державних органів і громадських формувань правоохоронної спрямованості, профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю тощо; охорону громадського порядку в громадських місцях; розгляд справ про правопорушення, поведінку осіб, які систематично порушують правові норми, прийняття рішень про застосування заходів впливу до порушників громадського порядку; профілактику правопорушень (здійснення загальної та індивідуальної профілактики); надання правової допомоги фізичним і юридичним особам з метою захисту їх прав та свобод тощо.

Не ставлячи за мету відобразити у статті усі існуючі у науковому товаристві підходи до розуміння термінів «громадський порядок», «правопорядок» та «боротьба із правопорушеннями» [8; 9; 10, с.12–17; 11], відразу ж дамо свої визначення зазначених понять. Так, під громадським порядком ми розуміємо урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що складаються в громадських місцях в процесі спілкування людей, і яка має на меті забезпечення спокою населення, охорону життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі. У свою чергу, правопорядок – це система суспільних відносин, урегульованих різними галузями права. Обсяг цих правовідносин охоплює ширше коло питань, ніж обсяг відносин громадського порядку у вузькому розумінні цієї категорії. Відрізняється правопорядок від громадського порядку також і засобами регулювання: правопорядок – лише нормами права, а громадський порядок, крім цього, регулюється нормами моралі та звичаями. Під боротьбою із правопорушеннями ми розуміємо діяльність громадян, яка полягає у попередженні та припиненні правопорушень, за вчинення яких чинним законодавством передбачено адміністративну або кримінальну відповідальність.

Щоб визначити коло правоохоронних функцій громадськості, необхідно, перш за все, визначитись з поняттям «правоохоронна функція» державного або самоврядного органу. Зробити це на підставі чинного законодавства не зовсім просто. В законодавчих актах, які визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід до розу-

міння суті такого загального поняття як «функція» [12, с.55–89]. Функції правоохоронних органів визначаються за різними критеріями, вони ототожнюються із повноваженнями, завданнями, компетенцією, а в окремих випадках взагалі не визначаються. Тобто в одному випадку законодавець під функціями розуміє призначення державного органу, його роль, місце в структурі державного апарату, коло проблем, за вирішення яких він відповідає. В іншому — як певне коло дій, які має виконувати правоохоронний орган.

Вважаємо, що у правоохоронних функціях громадськості мають знаходити відображення головні напрямки їх діяльності в сфері охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями, визначені чинним законодавством. Зважаючи на це, правоохоронні функції громадськості можна розподілити на головні та другорядні (допоміжні). Так, до головних правоохоронних функцій належать: 1) профілактична; 2) захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб; 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності. До другорядних (допоміжних) можна віднести такі функції: 1) координаційну; 2) контрольну; 4) правовор'яснювальну; 5) інформаційну та деякі інші.

Правоохоронна діяльність як громадських формувань в цілому, так і окремих громадян зокрема була відома майже на всіх етапах розвитку нашого суспільства. Як свідчить практика минулих літ, діяльність громадських об'єднань правоохоронної спрямованості свого часу зробила значний внесок у вирішення проблем охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями. І саме тому необхідним є детальний аналіз процесу становлення і розвитку інституту участі громадян в правоохоронній діяльності нашої країни.

Участь громадськості в охороні правопорядку і боротьбі зі злочинністю має давню історію. Ще за часів селянської реформи 1861 р. своєрідними формами допомоги поліцейським відомствам були сільські громади, які очолювались сільськими старостами і волосними старшинами [13, с.74]. Так, сільський староста скликав сільський сход і підтримував порядок на ньому, виконував усі рішення сільського сходу, а також розпорядження волосного управління, наглядав за станом доріг (шляхів), мостів, стежив за сплатою селянами податків і повинностей. Сільський староста виконував усі накази волосного старшини у справах поліцейського відомства: вживав заходів «для охорони порядку і благочестя», затримував бродяг, військових дезертирів, при винненні злочину проводив попереднє дізнання і затримував винних [14, с.56]. Сільському старості надавалося право за малозначні провини піддавати винних покаранню: призначати на громадські роботи строком до двох днів, накладати штраф до одного карбованця, або арештовувати на строк до двох днів. Головним завданням волосного старшини була «охорона загального порядку, спокою і благочестя у волості», тобто виконання поліцейських функцій. Він виконував такі поліцейські функції: оголошував за наказом земської поліції закони і розпорядження уряду, охороняв спокій в громадських місцях та безпеку осіб і майна від злочинних посягань, затримував бродяг та утікачів, стежив за точним виконанням

правил про приписку та звільнення селян, попереджував вчинення злочинів [15, с.75]. Як сільський староста, так і волосний старшина виконували свої обов'язки, у тому числі, як зазначалося вище, і правоохоронні на добровільних засадах, тобто у більшості випадків на безоплатній основі.

Крім того, ще за часів Української Народної Республіки (за часів Центральної Ради) своєрідною формою допомоги міліції з боку громадськості були організації «Вільного козацтва», «Хліборобські загони самооборони» та «Добровільні міські дружини» [16, с.238]. Характерно, що при їх створенні гетьман Скоропадський керувався здебільшого не національними, а соціально–політичними мотивами. Тобто, зброю могли отримати усі бажаючі, які хотіли стояти на сторожі приватної власності і ринкового господарства, виступали проти соціалістичних і комуністичних соціально–економічних експериментів, яких зазнала Україна в 1917 – на початку 1918 рр. Виняток становили козацькі організації, де при зарахуванні до добровільних збройних формувань брали до уваги національність. Добровільні формування не мали чіткого відомчого підпорядкування, тому що одночасно перебували під контролем Міністерства військових, Міністерства внутрішніх справ, а також гетьманського штабу. А тому серед добровільних охоронних формувань, що діяли за гетьманату, доцільно виділити такі їх різновиди, як військово–козацькі організації («Вільне козацтво»), сільські загони самооборони («Хліборобські загони») та міські добровільні дружини. Крім того, слід зазначити, що на завершальній стадії існування гетьманського режиму на території України активно створювались добровольчі військові частини російських «білих» генералів.

Генерал П.Скоропадський, що прийшов до влади в Україні внаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 р., не схвалював революційний досвід залучення до захисту державної безпеки і правопорядку озброєних формувань, утворених на громадських засадах. Проте в Українській Державі без участі в охоронній діяльності так званих «добровольців» не обійшлося. Нелегітимний шлях приходу до влади генерала Скоропадського 29 квітня 1918 р. спонукав його з перших днів свого правління турбуватися про швидку розбудову ефективного охоронного апарату. Гетьманат мав намір досягти цієї мети у таких напрямках. По–перше, відкинувши загалом військово–доктрину Центральної Ради про міліційну систему побудови збройних сил, П.Скоропадський певні розрахунки у справі забезпечення підвалин своєї влади пов'язував з українським козацтвом і місцевими добровільними формуваннями. По–друге, головна увага приділялася відновленню військових і воєнізованих установ колишньої Російської імперії. По–третє, утворювалися спеціальні збройні підрозділи з особливими функціями, що підпорядковувались безпосередньо главі держави.

Необхідно зазначити і те, що впродовж усього досліджуваного періоду в організації та діяльності громадських формувань правоохоронної спрямованості були помітні елементи формалізму, відступу від принципів добровільності і гласності. Одним з ефективних засобів подолання подібних негативних явищ, які мають місце і у наш час, повинен стати детальний

науковий аналіз досвіду організації і функціонування громадських об'єднань в минулому.

Список літератури: 1. Бандурка О.М. Генерал міліції радить і попереджує. Х., 1998. 2. Кравченко Ю.Ф. Міліція України. К., 1999. 3. Юриста О.В. Правоохоронні відносини за участю міліції: теоретичний аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 1999. 4. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. М., 2000. 5. Соболев В.О., Попова Г.В., Болотова В.О., Московец В.І. Міліція і населення – партнери / За заг. ред. проф. Ярмиша О.Н. Х., 2000. 6. Московец В.І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення: Автореф. дис... канд. юрид наук: 12.00.07 / НУВС. Х., 2001. 7. Взаємодія міліції та громадськості в Україні / За заг. ред. А. Дж. Бека, О.Н. Ярмиша: Навч. посібник. Х., 2001. 8. Бандурка О.М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. Х., 1995. 9. Коваль Л.В. Охорона громадського порядку. К., 1988. 10. Корнієнко М.В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки. Д., 2001. 11. Симоненко В.П. Забезпечення правопорядку за допомогою громадськості. К., 1993. 12. Байтин М.И. Формы осуществления функций государства // Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. 13. Рогожин А., Страхов М. Громадське селянське управління в Україні після реформи 1861 р. // Вісник Академії правових наук України. 1998. № 3. 14. Российское законодательство X–XX веков / Под общей редакцией О.И. Чистова. Т. 7. М., 1988. 15. Бондаревський А.В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 р. К., 1991. 16. Тимошук О.В. Спеціальні збройні формування в системі охоронного апарату гетьмана П. Скоропадського (квітень–грудень 1918) // Вісник Запорізького юридичного інституту. 1999. № 1.

Надійшла до редколегії 08.09.03