

сфері господарської діяльності із залученням згаданих засобів слід звернути увагу при подальшому вдосконаленні вітчизняного законодавства про кримінальну відповідальність.

**Список літератури:** 1. Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001. 2. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 8 листопада 1990 року // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. К., 2000. 3. Головки Л.В. Альтернативы уголовному преследованию в современном праве. СПб., 2002. 4. Уголовный кодекс республики Польша / Науч. ред. А.И. Лукашов, Н.Ф. Кузнецова; вступительная статья А.И. Лукашова, Э.А. Саркисовой. СПб., 2001. 5. Уголовный кодекс Республики Болгария / Науч. ред. канд. юрид. наук, проф. А.И. Лукашова. Перевод с болгарского Д. В. Милушева, А. И. Лукашова, вступ. статья И. И. Айдарова. СПб., 2001. 6. Уголовный кодекс Аргентины / Вступительная статья Ю.А. Голикова. СПб., 2003. 7. Уголовный кодекс Эстонской республики / Науч. ред. и перевод с эстонского В. В. Запелалова, вступ. статья канд. юрид. наук, доц. СПбГУ Н.И. Мацнева. СПб., 2001. 8. Уголовный кодекс Азербайджанской республики / Науч. редактирование, предисловие И.М. Рагимова. СПб., 2001. 9. Уголовный кодекс Кыргызской Республики // Предисловие А.П. Стуканова, П.Ю. Константинова. СПб., 2002. 10. Уголовный кодекс Республики Узбекистан // Вступительная статья М.Х. Рустамбаева, А.С. Якубова, З.Х. Гулямова. СПб., 2001. 11. Уголовный кодекс Республики Таджикистан / Предисловие А.В. Федорова. СПб., 2001. 12. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Минск, 2001. 13. Уголовный кодекс Республики Казахстан // Предисловие И.И. Рогова. СПб., 2001. 14. Уголовный кодекс Республики Сан-Марино / Науч. ред. вступит. статья С.В. Максимова. Перевод с итальянского В.Г. Максимова. СПб., 2002. 15. Уголовный кодекс Грузии / Науч. ред. З.К. Бигвава. Вступит. статья О. Гамкрелидзе. СПб., 2002. 16. Уголовный кодекс ФРГ: Пер. с нем. М., 2001. 17. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. М., 2000. 18. Уголовный кодекс Испании: Пер. с исп. М., 1998.

*Надійшла до редколегії 11.09.04*

*С.М. Яровий*

### **ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БОРОТБІ З ПРАВОПОРУШЕННЯМИ ЗА ЧАСІВ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ**

Організаційні форми участі громадськості в охороні громадського порядку та боротьбі з правопорушеннями склалися відразу ж після Жовтневого перевороту 1917 р. Політична активність громадян одержала розвиток саме у справі охорони громадського порядку. Необхідно відзначити, що забезпечення міцного правопорядку (революційного – за термінологією перших років радянської влади) було необхідною умовою успішного розвитку революційних задумів. Цей факт сам по собі ініціював необхідність залучення широких мас населення до виконання обов'язків щодо захисту так званих «революційних завоювань», тому що спеціальних штатних державних органів для виконання таких функцій у початковий період радянської влади не існувало.

Загони Червоної гвардії, робочої міліції та інші збройні загони робітників і селян були добровільними, самодіяльними громадськими форму-

ваннями. Створення подібних формувань було реалізацією теоретичних установок класиків марксизму-ленінізму. Таким чином, одна з найважливіших сфер життєдіяльності нової, пролетарської держави, у якій повинна була знайти своє реальне відображення марксистсько-ленінська ідея «самоврядування народу», знайшла своє відображення саме у сфері забезпечення так званого «революційного порядку», тобто захисту завоювань пролетарської революції.

Організаційно-правове вираження ця ідея одержала в постанові НКВС від 29 жовтня 1917 року «Про робітничу міліцію» [1]. Її зміст визначався історичним фактором перемоги соціалістичної революції, а також декретами Другого Всеукраїнського З'їзду Рад, який проголошував, що «уся влада в країні переходить до Рад робочих, солдатських і селянських депутатів, що повинні забезпечити справжній революційний порядок» [2, с.43]. Характерною рисою робітничої міліції було те, що вона створювалася у вигляді збройних формувань робітників, покликаних захищати завоювання революції. Комплектування робітничої міліції, як правило, здійснювалося на основі добровільності. Лише в окремих випадках зазначені формування створювалися шляхом запровадження місцевими радами обов'язкової повинності. Детальний аналіз організаційної та функціональної структури робітничої міліції дозволяє зробити висновок про те, що її особливисте полягало у тому, що вона об'єднувала в собі як державні, так і недержавні риси. Так, оскільки робітничі міліції створювалися радами і була наділена повноваженнями щодо здійснення правоохоронної функції держави, вона виступала як державний орган. У той же час, оскільки загони робітничої міліції, як правило, не мали постійного штату кадрів, вони були масовими самодіяльними організаціями. До кінця 1918 р. робітничі міліції виконували завдання щодо зміцнення влади рад, підтримки революційного порядку, але зміна суспільно-політичної обстановки відіграла значну роль у появі нових форм вирішення правоохоронних завдань.

Всебічна допомога населення як важливий організаційний принцип робітничо-селянської міліції із самого початку її існування послідовно втілювалася в її правоохоронну діяльність. Ще в інструкції НКВС РСФР про організацію радянської робітничо-селянської міліції від 12 жовтня 1918 р. була передбачена можливість створення організаційних форм громадськості щодо сприяння діяльності міліції. Ця інструкція передбачала організацію при міських і повітових виконкомах рад добровільних загонів міліції. Робітники і селяни – члени добровільних загонів міліції – у необхідних випадках охороняли порядок у містах і селах на громадських засадах – безоплатно.

Перші формування громадян щодо охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю за часів радянської влади з'явилися в Петрограді. Так, на одній із конференцій фабрично-заводських комітетів міста було вирішено організувати «летючі загони для боротьби з контрреволюцією, для охорони заводів і фабрик та громадського порядку і для придушення в корені будь-яких спроб до насильства і виклику паніки» [3, с.75]. У першому міському районі Петрограда була організована на добровільних засадах патрульна служба робітників, що стежили за порядком на вулицях і в громадсь-

ких місцях. А в Петроградському районі виникла добровільна організація «Друзі громадського порядку» (ДГП). Її члени разом з міліціонерами здійснювали спостереження за порядком у громадських місцях. Необхідно зазначити, що у дану організацію приймалися працівники тільки за рекомендацією районної ради чи партійної організації. Аналогічні формування виникали в Самарі, Харкові, Омську, Києві, Пскові й у ряді інших міст [4, с.124].

При цьому необхідно виділити три етапи у розвитку і функціонуванні громадських формувань правоохоронної спрямованості в радянські часи.

1. 1921–1932 рр. Цей період характеризується практичною реалізацією ленінської програми соціальної перебудови суспільства в умовах нової економічної політики. Одним із найважливіших завдань зміцнення революційного порядку на даному етапі була боротьба з антирадянськими, куркульськими заколотами, збройним бандитизмом, басмацтвом. В перші роки Радянської влади це завдання виконувалося в основному силами армійських підрозділів. Однак в умовах скорочення армії (у десять разів) для збройної боротьби з бандитизмом потрібні були інші форми, у результаті чого Радянська влада стала ініціювати створення добровільних формувань громадськості. Провідне місце серед них займали частини особливого призначення (ЧОП).

Однією із організаційних форм участі громадян в охороні громадського порядку у зазначений період був інститут сільських виконавців, в основу якого було покладено досвід роботи місцевих органів влади щодо залучення селянства до правоохоронної роботи міліції. Зокрема, ще на початку 20-х років у багатьох селах і волостях одержала поширення така форма сприяння міліції як нічна охорона. Ці добровільні організації вели боротьбу з крадіжками, особливо з конокрадством, хуліганством та іншими злочинами [5, с.93]. Оскільки для управління сільськими виконавцями не створювався окремий керівний орган, а свої обов'язки вони виконували безоплатно в порядку встановленого чергування, зазначений інститут становив громадське самодіяльне формування правоохоронної спрямованості. Та обставина, що селяни були зобов'язані виконувати функції сільських виконавців, не змінює природного характеру цього інституту. Вона лише показує специфіку цієї форми правоохоронної організації, обумовлену конкретними соціально-політичними реаліями того часу. Необхідно зазначити, що правовий акт, який би скасовував інститут сільських виконавців, так і не був прийнятий. В окремих регіонах країни сільські виконавці продовжували здійснювати свою діяльність аж до 50-х років. Досвід функціонування інституту сільських виконавців заслуговує уважного вивчення не тільки в пізнавальному, але й у практичному плані. Його вивчення і практичне застосування буде сприяти підвищенню суспільно-політичної активності сільського населення, послугує прикладом для появи нових форм громадських формувань правоохоронної спрямованості у сільській місцевості.

У другій половині 20-х років виникли нові форми самоврядування громадян в сфері охорони громадського порядку: дружини по боротьбі з хуліганством і об'єднання сприяння міліції (ОСМ). Виникнення дружин по боротьбі з хуліганством, а пізніше – і об'єднань сприяння міліції було наслід-

ком широкого поширення громадського руху, що носив назву «зміцнення порядку і дисципліни». Спочатку почали утворюватися дружини по боротьбі з хуліганством. Вони організовувалися на добровільних засадах при клубах фабрик і заводів з найбільш свідомої частини працівників. І, хоча правовий статус цих громадських формувань не був визначений, уся їх діяльність проходила в тісній і безпосередній взаємодії з міліцією [3, с.77].

Громадський рух працівників під назвою «забезпечення належного громадського порядку» набув найбільш повного вираження в об'єднанні сприяння міліції (ОСМ). Якісно новий характер цього руху проявився, по-перше, у тому, що зазначені об'єднання стали масовими об'єднаннями працівників у кількісному відношенні, по-друге, у тому, що вони одержали розповсюдження по всій країні. Правовий статус діяльності зазначених громадських формувань був юридично закріплений в законодавчих актах «як добровільних організацій, що утворюються на адміністративно-правових дільницях міських, селищних і сільських Рад і які діють під керівництвом міліції» [6, с.118]. Міліція здійснювала оперативне керівництво об'єднаннями сприяння міліції, інструктувала їх членів. Останні у свою чергу надавали допомогу органам міліції, а саме – карному розшуку, шляхом безпосереднього виконання окремих доручень щодо боротьби з хуліганством, шинкарством, вуличними та іншими дрібними порушеннями громадського порядку. Об'єднання сприяння міліції були досить розповсюдженими. Так, у 1930 р. в РСФСР налічувалося 4000 зазначених об'єднань, що нараховували 45000 чоловік [7, с.101]. Члени об'єднань сприяння діяльності міліції слідкували за дотриманням порядку на вулицях і площах, клубах і інших громадських місцях, несли чергування у відділах міліції на підвідомчій їм території, конвоювали заарештованих, брали участь у заходах щодо виявлення злочинців, складала адміністративні протоколи у відношенні правопорушників.

2. 1932–1959 рр. Об'єднання сприяння міліції як перші масові організації громадян щодо охорони громадського порядку, які розпочали свою правоохоронну діяльність у роки індустріалізації, функціонували до 1932 р. У цілому діяльність цих об'єднань мала позитивний характер. Але значна кількість керівників міліції вважала, що відсутність безпосереднього організаційного зв'язку між міліцією й об'єднаннями сприяння міліції гальмувала взаємодію між ними. Усе частіше висловлювалася думка про необхідність підпорядкування даних об'єднань міліції. Ця точка зору одержала відображення в Положенні про робітничо-селянську міліцію від 25 травня 1931 р., де зазначалося: «Робітничо-селянська міліція у своїй роботі спирається на широкі маси трудящих і залучає їх до безпосереднього виконання окремих покладених на неї завдань. З цією метою вона організує добровільні об'єднання сприяння міліції і керує їх діяльністю» [8]. Як бачимо, зазначене Положення встановило між міліцією та громадськими організаціями сприяння міліції відносини влади і підпорядкування. А оскільки у зазначеному нормативному акті не було передбачено взаємодію між місцевими Радами і об'єднаннями сприяння міліції, останні фактично перетворилися у допоміжні органи міліції, організаційно і юридично зв'язані тільки

з нею. Крім того, щоб зміцнити зв'язок міліції з населенням, Рада Народних Комісарів 29 квітня 1932 р. прийняла постанову «Про реорганізацію об'єднань сприяння органам міліції і карному розшуку в бригади сприяння міліції (БСМ)». Бригади сприяння міліції створювалися безпосередньо при органах міліції. У той же час зазначені організації були дуже поширеними та популярними серед громадян, бути членом такої організації вдавалося тільки кращим працівникам [9, с.10]. Але, незважаючи на відомчий відтінок підпорядкованості органам міліції, бригади сприяння міліції залишалися громадськими самодіяльними формуваннями, що мали характер масових організацій. У 1937 р. в рядах бригад сприяння міліції в цілому по країні нараховувалося 350 тис., а в 1940 р. – 400 тис. громадян [10, с.7]. Відповідно до вищезгаданої постанови бригади сприяння міліції формувалися на добровільних засадах. У них приймалися громадяни СРСР, які досягли 18 років, не мали судимості, нічим себе не скомпрометували і виразили бажання сприяти міліції. Бригади сприяння міліції функціонували і в роки Великої Вітчизняної війни.

Крім того, у воєнний час з'явилися й одержали широке поширення нові організаційні форми правоохоронної діяльності громадян – групи охорони правопорядку. У цілому по країні в них налічувалося близько мільйона чоловік. Вони створювалися з метою боротьби зі шпигунами, диверсантами та іншими ворожими елементами в населених пунктах, що прилягали до залізничних ліній, водяних шляхів, шосейних і ґрунтових доріг. Необхідно відзначити, що групи охорони громадського порядку одержали більше самостійності, ніж бригади сприяння міліції. Але із закінченням війни потреба в таких формуваннях відпала і в квітні 1945 р. ці групи були розформовані, а їх члени зараховувалися до складу функціонуючих бригад сприяння міліції.

У післявоєнний час бригади сприяння міліції залишалися основною організаційною формою участі громадян в охороні громадського порядку. Як і раніше, їх діяльність регламентувалася відомчими правовими актами, що помітно обмежувало можливість розширення їх масовості і самодіяльних засад. Необхідність зміцнення громадського порядку в країні сприяла появі нових організаційних форм участі громадськості в охороні правопорядку.

3. 1958–1990 рр. Цей період характеризується появою великої кількості нових організаційних форм участі громадськості в охороні громадського порядку і боротьби зі злочинністю. На початку 1958 р. в Ленінграді стали створюватися добровільні народні дружини (ДНД) з охорони громадського порядку. На Україні перші загони добровільних народних дружин були створені в грудні 1958 р. в містах Єнакієво, Макіївка та Горлівка. Добровільні народні дружини були однією з найбільш масових форм участі громадськості в охороні громадського порядку і боротьби з правопорушеннями у радянські часи. Рішення про їх створення приймалися на організаційних зборах громадян, які бажали вступити в дружину за виробничо-територіальним принципом на підприємствах, у колгоспах, установах, організаціях, навчальних закладах, гуртожитках. Діяльністю добровільних народних дружин керували органи місцевої влади.

У травні 1974 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про подальше удосконалення діяльності добровільних народних дружин з охорони громадського порядку» [11], схвалили Примірне положення про добровільні народні дружини з охорони громадського порядку. Президія Верховної Ради СРСР видала Указ «Про основні обов'язки і права добровільних народних дружин з охорони громадського порядку» [12]. Правоохоронній практиці відомі декілька видів добровільних дружин, які відрізняються за своїм функціональним призначенням. Це територіальні і спеціалізовані добровільні народні дружини та зведені оперативні загони [6, с.26].

У 60-х роках в Україні широко розгорнулася боротьба за село і місто зразкового громадського порядку. За результатами звіту УМВС в Херсонській області у багатьох населених пунктах злочинність була практично ліквідована. Так, за матеріалами зазначеного звіту у 482 населених пунктах Херсонської області протягом двох років не було скоєно жодного злочину. Але цей практичний досвід діяльності як міліції, так і громадських правоохоронних організацій є, мабуть, більше негативним, ніж позитивним, оскільки не є секретом те, що більшість вчинених злочинів просто не реєструвалось у відповідних відомчих обліках. Безперечно, сама акція під назвою «Боротьба за село і місто зразкового громадського порядку» є одним із ефективних джерел залучення громадськості до правоохоронної діяльності, але показниками зразкового міста чи селища повинні виступати не кількісні показники, тобто кількість зареєстрованих злочинів і інших правопорушень, а якісні – стан забезпечення громадської безпеки і правопорядку на окремо взятій території. І основним критерієм оцінки так званого «зразкового порядку» має бути, перш за все, думка населення про стан правопорядку у районі його проживання. Ця проблема залишається актуальною і у наші часи.

У це й же час широкого розповсюдження набули й такі форми участі громадськості у боротьбі з правопорушеннями як: товариські суди, бригади з охорони державної і колективної власності, дитячі кімнати міліції на громадських засадах, комісії та групи громадського контролю за роботою підприємств торгівлі та громадського харчування, інститут громадських вихователів неповнолітніх, комісії у справах неповнолітніх, спостережні комісії при виконавчих комітетах районних, міських і обласних рад депутатів, комісії по боротьбі з пияцтвом, громадські пункти охорони порядку (ГПОП), робітничі загони сприяння міліції (РЗСМ) та Асоціації добровільних народних дружин.

Аналіз облікових документів, квартальних звітів та самої правоохоронної діяльності громадських об'єднань правоохоронної спрямованості за часів радянської влади дозволив виявити певні недоліки в організації їх роботи. Зокрема, це: недосконалість правового регулювання їх діяльності; відсутність адміністративно-процесуальних норм, що регулювали процесуальний порядок діяльності громадських об'єднань з охорони громадського порядку; нормативні акти і положення статутів не відповідали вимогам часу; відсутність закріплених у нормативно-правових актах організаційно-правових форм взаємодії зазначених формувань з державними і громадсь-

кими організаціями; відсутність вирішення в нормативному порядку питання морального стимулювання членів зазначених громадських формувань; відсутність вивчення і поширення передового досвіду діяльності громадських формувань правоохоронної спрямованості; відсутність методичної літератури щодо діяльності зазначених правоохоронних організацій; нечітке визначення повноважень їх членів.

Необхідно зазначити і те, що протягом усього досліджуваного періоду в організації та діяльності громадських формувань правоохоронної спрямованості були помітні елементи формалізму, відступу від принципів добровільності і гласності. Одним з ефективних способів подолання подібних негативних явищ, які мають місце і у наш час, має стати детальний науковий аналіз досвіду організації і функціонування громадських об'єднань у минулому.

**Список літератури:** 1. Про робітничу міліцію. Постанова НКВС від 29 жовтня 1917 р. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 15. 2. Акименко В.П. Общественность по охране общественного порядка. М., 1984. 3. Мулкаев Р.С. К вопросу о формах социалистического самоуправления народа в охране общественного порядка // Взаимодействие ОВД с общественностью по обеспечению охраны общественного порядка: Зб. науч. тр. К., 1982. 4. Конаненко С.В. Общественность на страже правопорядка. М., 1980. 5. Яворенков А.Н. История правоохранительной деятельности общественных формирований. М., 1989. 6. Ноздрачев А.Р. Исторический очерк правоохранительной деятельности общественности. М., 1991. 7. Смирнов В.П. Административные органы в новых условиях. М., 1930. 8. Положення «Про робітничо-селянську міліцію» від 25 травня 1931 р. // СУ РСФСР. 1931. № 34. Ст. 327. 9. Главуш И.Д. Общественность на страже правопорядка. К., 1987. 10. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 9415. Оп. 3. Спр. 778. Арк. 7. 11. Про подальше удосконалення діяльності добровільних дружин: Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів від 20 травня 1974 р. // ЗП СССР. 1974. № 12. Ст. 67. 12. Про основні права і обов'язки добровільних народних дружин по охороні громадського порядку: Указ Президії Верховної Ради СССР від 20 травня 1974 р. // Відомості Верховної Ради СССР. 1974. № 22. Ст. 326.

*Надійшла до редколегії 19.04.04*