

*Беспалова Ольга Игоревна,  
кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры административной  
деятельности ОВД факультета по  
подготовке специалистов для  
подразделений милиции общественной  
безопасности и уголовной милиции по  
делам детей Харьковского национального  
университета внутренних дел*

*УДК 351.75(477)*

### **Административно-правовые основы участия общественности в реализации правоохранительной функции государства**

В статье сформулированы пути повышения уровня доверия населения к органам внутренних дел, что позволит активизировать участие населения в реализации правоохранительной функции государства. Акцентируется внимание на значимости привлечения общественности к публичному обсуждению вопросов эффективности работы органов внутренних дел и анализу проектов нормативно-правовых актов, которые регламентируют ключевые аспекты реализации правоохранительной функции государства. Предложены первоочередные мероприятия, реализация которых будет способствовать эффективной организации взаимодействия населения с органами внутренних дел по реализации правоохранительной функции государства. Сформулированы ключевые критерии оценивания эффективности деятельности органов внутренних дел, одним из которых обязательно должна быть оценка населением.

Ключевые слова: общественность, органы внутренних дел, правоохранительная функция государства, реализация, взаимодействие, эффективность, оценка эффективности

The article defines the path to greater public confidence in the internal affairs bodies that will enhance public participation in the implementation of the law enforcement functions of the state. Special attention is paid to the importance of public involvement into the public discussion of the effectiveness of the police and the analysis of draft legal acts, which regulate key aspects of the law enforcement functions of the state. The priority actions that will contribute to the effective organization of the interaction of people with the bodies of internal affairs for the implementation of the law enforcement functions of the state, are proposed. The key criteria of assessing the effectiveness of the internal affairs bodies, one of which must necessarily be the assessment of the population, are formulated.

Key words: public, internal affairs bodies, law enforcement function of the state, implementation, interaction, effectiveness, assessing the effectiveness

Эффективная реализация правоохранительной функции государства непосредственно зависит от уровня сотрудничества уполномоченных на то субъектов, в том числе органов внутренних дел и населения. Современный курс на реформирование системы органов внутренних дел Украины, ориентация их

деятельности на предоставление качественных социально-сервисных услуг населению предопределяет необходимость разработки новых форм и методов деятельности органов внутренних дел по реализации правоохранительной функции государства, обновления существующих подходов к организации взаимодействия с населением.

Обеспечение безопасности и общественного порядка, решение проблемы профилактики правонарушений требует повышения активности общества, поскольку эту задачу невозможно решить силами только органов внутренних дел. Разделяем точку зрения М. Колодяжного, что общественность имеет мощный антикриминогенный потенциал, использование которого является крайне актуальным для современной Украины. Поэтому на фоне ограниченных финансовых, кадровых, материально-технических и других возможностей правоохранительных органов в предупреждении преступности инициирование активизации процесса привлечения общественности к профилактике преступлений является актуальным и обоснованным [1]. В связи с этим важное значение приобретает оптимизация существующей сегодня модели взаимодействия органов внутренних дел и общественности, результатом чего должно стоять обеспечение надлежащего уровня правопорядка как на государственном, так и на региональном уровне, устранение причин и условий совершения правонарушений.

Исследованию особенностей взаимодействия органов внутренних дел с населением, выяснению сущности механизма участия общественности в сфере охраны общественного порядка свое внимание уделили такие ученые как А.М. Бандурка, И.В. Бондаренко, А.П. Головин, Н.В. Голуб, Е.В. Джафарова, А.М. Долгополов, В.А. Заросило, Д.С. Каблов, И.Д. Казанчук, В.К. Колпаков, В.И. Майоров, А.Н. Музычук, А.С. Проневич, В.А. Сичкарь и др. В результате анализа работ указанных ученых можно сделать вывод, что, несмотря на многочисленные исследования, отдельные аспекты участия общественности в реализации правоохранительной функции государства остаются недостаточно исследованными. В частности речь идет о необходимости учета особенностей

современного этапа реформирования органов внутренних дел и тенденции к сокращению их численности, ориентации деятельности органов внутренних дел на предоставление качественных социально-сервисных услуг населению. Особое внимание следует обратить на необходимость обновления существующих подходов органов внутренних дел к привлечению населения к содействию в реализации возложенных на них обязанностей, разработки перспективных форм и методов активизации участия общественности в реализации правоохранительной функции государства.

Учитывая вышеизложенное и с учетом того, что законодательная база реализации правоохранительной функции государства сейчас находится на стадии становления и совершенствования, целью данной статьи является выяснение особенностей нормативно-правового регулирования участия общественности в реализации правоохранительной функции государства, разработка предложений по обновлению существующих подходов органов внутренних дел к привлечению населения к содействию в реализации возложенных на них обязанностей, разработка перспективных форм и методов активизации участия общественности в реализации правоохранительной функции государства.

Новизна статьи заключается в том, что в ней в результате анализа действующего законодательства сформулированы пути повышения уровня доверия населения к органам внутренних дел, что позволит активизировать участие общественности в реализации правоохранительной функции государства. Отмечена значимость привлечения общественности к публичному обсуждению вопросов эффективности работы органов внутренних дел и анализу проектов нормативно-правовых актов, регламентирующих важнейшие аспекты реализации правоохранительной функции государства. Предложены первоочередные меры, реализация которых будет способствовать эффективной организации взаимодействия населения с органами внутренних дел по реализации правоохранительной функции государства. Сформулированы

ключевые критерии оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, одним из которых обязательно должен стать оценка населением.

Закон Украины «О милиции» от 20 декабря 1990 № 565 закрепляет обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, трудовых коллективов и отдельных граждан содействовать милиции в охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Согласно ч. 2 ст. 6 данного нормативно-правового акта милиция имеет право для выполнения возложенных на нее задач привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству в порядке, установленном законами, которые регулируют профилактическую и оперативно-розыскную деятельность [2].

Действующим национальным законодательством, в частности ст. 1 Закона Украины «Об участии общественности в охране общественного порядка и государственной границы» от 22 июня 2000 № 1835, установлено, что граждане Украины имеют право создавать в установленном порядке общественные объединения для участия в охране общественного порядка и государственной границы, содействия органам местного самоуправления, правоохранительным органам, Государственной пограничной службе Украины и органам исполнительной власти, а также должностным лицам в предотвращении и пресечении административных правонарушений и преступлений, защите жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также в спасении людей и имущества во время стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств. Общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы могут быть созданы на основе общественной самодеятельности как сводные отряды общественных формирований, специализированные отряды (группы) содействия милиции и Государственной пограничной службе Украины, ассоциации общественных формирований и т.д. [3].

Обязанность по организации деятельности указанных общественных формирований и контролю за ее осуществлением возложена на

соответствующие органы внутренних дел и подразделения Государственной пограничной службы Украины. Так, согласно ч. 2 ст. 22 Закона Украины «О Государственной пограничной службе Украины» для выполнения возложенных на нее задач Государственная пограничная служба Украины имеет право привлекать к сотрудничеству на платной и бесплатной основе лиц с их согласия, а также общественные формирования по охране государственной границы в порядке, установленном законами, регулирующими оперативно-розыскную деятельность и участие граждан в охране государственной границы Украины [4]. Что же касается координации деятельности общественных формирований по охране общественного порядка и государственной границы, то ее осуществляют соответствующие местные государственные администрации и органы местного самоуправления.

К числу нормативно-правовых актов, положения которых также определяют возможность общественных формирований и отдельных представителей общественности принимать участие в охране общественного порядка и государственной границы, относятся: законы Украины «О дорожном движении» от 30 июня 1993 № 3353, «Об особенностях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в связи с подготовкой и проведением футбольных матчей» от 8 июля 2011 № 3673, Указ Президента Украины «О мерах обеспечения личной безопасности граждан и противодействию преступности» от 19 июля 2005 № 1119, Постановление Кабинета Министров Украины «О пограничном режиме» от 27 июля 1998 № 1147, Постановление Кабинета Министров Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» от 3 ноября 2010 № 996, Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции Государственной целевой правоохранительной программы установки современных систем безопасности, применения средств внешнего контроля (наблюдения) и быстрого реагирования на период до 2016 года» от 6 февраля 2013 № 51, Приказ Администрации Государственной пограничной службы Украины «Об

утверждении Положения об органах охраны государственной границы Государственной пограничной службы Украины» от 15 февраля 2005 № 116, приказы МВД Украины «Об утверждении Инструкции о порядке приобретения, выдачи и хранения специальных средств членам общественных формирований по охране общественного порядка» от 27 апреля 2009 № 183, «Об утверждении Положения о службе участковых инспекторов милиции в системе Министерства внутренних дел Украины» от 11 ноября 2010 № 550.

Нормами указанных нормативно-правовых актов сформулированы перспективные направления развития современных систем обеспечения безопасности, определены особенности организации сотрудничества органов внутренних дел с населением по укреплению правопорядка и профилактике правонарушений; закреплён механизм привлечения граждан на соответствующих административных единицах к профилактике правонарушений, борьбе с преступностью, в частности в качестве общественных помощников участковых инспекторов милиции из числа членов общественных формирований по охране общественного порядка, определены основные принципы обеспечения личной безопасности граждан, участвующих в охране общественного порядка.

В результате анализа действующего законодательства Украины можно сделать вывод, что именно благодаря концентрации усилий центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, общественных формирований по охране общественного порядка и государственной границы будет возможно обеспечить надлежащую реализацию государственной политики в сфере обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности, в том числе проявлений терроризма, усилить роль общественности в предупреждении и противодействии преступности.

На уровне действующего законодательства не предусмотрено четкого механизма подготовки населения к обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности. Разделяем точку зрения Н.В. Голуба,

что такую подготовку можно проводить как на базе региональных ГУМВД Украины в областях, так и на базе Центров начальной подготовки МВД Украины [5, с. 142]. Также было бы целесообразно расширить практику стажировки, организации тренингов и других видов обучения и обмена опытом сотрудников милиции, которые непосредственно взаимодействуют с населением, осуществляют мероприятия по профилактике и борьбе с преступностью, обеспечению общественной безопасности.

Необходимой предпосылкой налаживания диалога между органами внутренних дел и населением является обеспечение такого уровня доверия к органам внутренних дел и их сотрудникам, при котором население будет активно участвовать в решении проблем, связанных с обеспечением правопорядка на определенной территории. Обеспечение доверия населения к органам внутренних дел требует интеграции органов внутренних дел в общество, повышения качества предоставляемых услуг путем принятия следующих мер:

- активизация участия органов внутренних дел в жизни населения на соответствующем участке (изучение потребностей и проблем населения, налаживание взаимодействия с представителями национальных меньшинств с целью минимизации возникновения конфликтов на национальной или религиозной почве);

- принятие мер быстрого реагирования на сообщения, полученные от жителей участка о совершенных или готовящихся правонарушениях. Это позволит убедить население в том, что органы внутренних дел действительно заинтересованы в помощи населения и она им необходима для качественного выполнения возложенных на них обязанностей;

- привлечение представителей других правоохранительных органов и органов государственной власти и местного самоуправления, в процес решения проблем, которые беспокоят население;

- привлечение населения к обсуждению стратегий деятельности органов внутренних дел по реализации правоохранительной функции государства,

различных программ противодействия преступности на территории соответствующей административно-территориальной единицы;

- введение систематической отчетности представителей органов внутренних дел населению подведомственной территории о мерах, которые были осуществлены с целью поддержания надлежащего уровня правопорядка, и полученных результатах;

- информирование населения о возможных путях содействия органам внутренних дел в выполнении возложенных на них обязанностей, разъяснение целей деятельности органов внутренних дел, что позволит населению стать партнером органов внутренних дел в решении проблем, связанных с повышением уровня безопасности;

- принятие мер по повышению уровня правовой культуры населения (в том числе, в учебных заведениях, начиная с дошкольных, поскольку именно из детей должно начинаться формирование законопослушного поведения, уважения к закону);

- работы по размещению в общественных местах, средствах массовой информации, Интернете информации с номерами контактных телефонов региональных подразделений правоохранительных органов, графиками приема граждан должностными лицами указанных органов, номерами «телефонов доверия».

Эффективная реализация приведенных выше мероприятий требует обеспечения надлежащего уровня подготовки сотрудников органов внутренних дел к налаживанию взаимодействия с населением. В первую очередь, это требует от сотрудников органов внутренних дел изучения различных концепций осуществления правоохранительной деятельности, методик налаживания контактов с населением, решения конфликтных ситуаций, сбора информации о совершенных правонарушениях и возможных угрозах правопорядку в будущем.

Важное значение приобретает участие представителей общественности в анализе оперативной обстановки, ее оценке, в результате чего должно



осуществляться совместно с органами внутренних дел планирование мероприятий правоохранительной направленности, обсуждение возможных моделей расстановки сил и средств взаимодействующих сторон и согласования наиболее оптимальных из них. Участие общественности в планировании позволит органам внутренних дел более активно привлекать население к совместной реализации мероприятий по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактики правонарушений.

Также необходимо обратить внимание на необходимость налаживания постоянного информационного обмена между органами внутренних дел и населением, особенно это касается заинтересованности общественности в информировании органов внутренних дел о совершенных правонарушениях или те, что готовятся.

В контексте активизации общественности по реализации правоохранительной функции государства было бы целесообразно привлекать общественность к публичному обсуждению вопросов эффективности работы органов внутренних дел, внедрения новых форм и методов реализации органами внутренних дел мер, связанных с предупреждением преступности. Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» от 3 ноября 2010 № 996 консультации с общественностью должны способствовать налаживанию системного диалога органов власти с общественностью, повышению качества подготовки решений по важным вопросам государственной и общественной жизни с учетом общественного мнения, созданию условий для участия граждан в разработке проектов таких решений [6]. Таким образом, результаты консультаций с общественностью должны учитываться органами внутренних дел при принятии решений по вопросам, касающимся различных аспектов охраны и защиты прав и свобод граждан, обеспечения правопорядка и противодействия преступности, и в дальнейшей их работе. Следует обратить внимание, что в обязательном порядке должны проводиться консультации органов внутренних дел с

общественностью в форме публичного общественного обсуждения по проектам нормативно-правовых актов в сфере, которая анализируется.

Особое внимание во время организации взаимодействия населения с органами внутренних дел по реализации правоохранительной функции государства требует осуществление следующих мероприятий:

- разработка с учетом оперативной обстановки маршрутов патрулирования населенных пунктов личным составом милиции вместе с членами общественных формирований и внесение их в план комплексного использования сил и средств органов внутренних дел с целью обеспечения правопорядка в местах массового пребывания граждан;

- выявление лиц, вовлекающих детей в противоправную деятельность и осуществляющих продажу спиртных напитков и табачных изделий несовершеннолетним, с обеспечением своевременного возврата таких детей в семьи и учебные заведения по месту жительства, усиление их социальной и правовой опеки, улучшение воспитательной работы с ними;

- выявление нелегальных мигрантов, лиц, оказывающих им посреднические и вспомогательные услуги, выявление и перекрытие каналов незаконной миграции;

- привлечение к общественной, клубной, кружковой работе и дополнительному образованию детей из семей, оказавшихся в сложных жизненных обстоятельствах;

- принятие мер для дальнейшего развития школьного самоуправления и волонтерского движения в учебных заведениях как форм общественного воспитания толерантности личности и приобретение учащимися жизненного опыта.

Важное значение приобретает разработка механизма оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, в составе которого обязательно должна быть оценка населением. Одним из критериев оценки населением эффективности деятельности сотрудников органов внутренних дел должна стать способность сотрудников работать над выявлением и решением

проблем, стоящих перед населением участка, их способность привлекать население к мерам по поддержанию правопорядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений. То есть на данном этапе должно осуществляться непрерывное оценивание общественностью качества деятельности органов внутренних дел по созданию безопасных условий для граждан. Предлагаем в целях обеспечения доступа населения к процедуре оценивания ввести практику создания на официальных сайтах территориальных органов внутренних дел и на сайте Министерства внутренних дел Украины разделов, посвященных изучению точек зрения населения относительно качества работы отдельных подразделений и их сотрудников, перечня услуг и своевременности их предоставления.

Таким образом, активная позиция общественности и осознание необходимости качественной реализации правоохранительной функции государства, налаживание действенного взаимодействия с органами внутренних дел позволит повысить уровень безопасности на участке, будет способствовать улучшению ситуации по противодействию преступности на региональном и государственном уровне, способствовать способности населения противостоять негативному влиянию проблем, несвоевременное решение которых может являться предпосылкой для возникновения преступных проявлений. Только при содействии общественности органам внутренних дел в выполнении возложенных на них обязанностей будет возможно обеспечить надлежащее состояние правопорядка и создать необходимые условия для качественной реализации правоохранительной функции государства.

### **Литература**

1. Колодяжний М. Світова практика участі громадськості у протидії злочинності / М. Колодяжний // Вісник Академії правових наук України. – 2012. - № 3. – С. 265-273.

2. Про міліцію : закон України : від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

3. Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України : від 22.06.2000, № 1835 // Відомості Верховної ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

4. Про Державну прикордонну службу України : закон України : від 03.04.2003, № 661 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

5. Голуб М.В. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку у регіоні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Голуб. – Х., 2013. – 244 с.

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України : від 03.11.2010, № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 84. – Ст. 2945.