ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

О.І. Безпалова
доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративної діяльності
ОВС факультету з підготовки фахівців
для підрозділів міліції громадської безпеки та
кримінальної міліції у справах дітей
Харківського національного університету внутрішніх справ

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411 утвердження громадянського суспільства визначено одним із важливих напрямів внутрішньої політики нашої держави. Розбудова громадянського суспільства в Україні має орієнтуватися на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, зокрема впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманіття суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання) [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню особливостей участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави присвятила свою увагу значна кількість науковців, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.В. Галунько, А.П. Головін, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.А. Котельникова, В.Г. Лукашевич, М.В. Макарейко, М.І. Мельник, О.В. Негодченко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, П.П. Фатєєв, М.І. Хавронюк, В.Н. Хропанюк, О.І. Цибулевська, В.С. Четверіков, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна та ін. У результаті аналізу праць зазначених науковців можна дійти висновку, що, окремі аспекти розглядаємої тематики залишаються недостатньо дослідженими.

Метою цієї статті є аналіз та висвітлення проблеми особливостей участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави

Основні результати дослідження. Необхідною гарантією демократичного розвитку держави є утвердження громадянського суспільства шляхом

© О.І. Безпалова, 2015

створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інституцій громадянського суспільства на прийняття важливих управлінських рішень, запровадження безперервної практики проведення консультацій органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю з найбільш актуальних питань розвитку держави та суспільства (як загальнодержавного, так і місцевого значення). Одним із таких питань є забезпечення законності та правопорядку, охорона та захист прав і свобод людини та громадянина, протидія правопорушенням, тобто реалізація правоохоронної функції держави в межах, передбачених відповідними нормативно-правовими актами.

Основним нормативно-правовим актом, норми якого визначають принципи, пріоритети та завдання державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, є Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212. У даному нормативно-правовому акті закріплено ключові концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [1], зокрема мета, пріоритети, принципи, завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналіз основних пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні дозволив виокремити ті з них, що мають безпосереднє відношення до реалізації правоохоронної функції держави інституціями громадянського суспільства:

– створення необхідних умов для забезпечення максимальної відкритості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави;

– забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, залучення інституцій громадянського суспільства до розроблення та реалізації регіональної політики у правоохоронній сфері;

– запровадження дієвого механізму контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави – правоохоронних органів, а також органів місцевого самоврядування (недержавних суб'єктів реалізації зазначеної функції);

– сприяння волонтерській діяльності та іншим формам громадянської активності (значення даного пріоритету державної політики не викликає жодних сумнівів, оскільки, починаючи з грудня 2013 р., волонтерські організації та індивідуальні волонтери виконують специфічні завдання, які не були передбачені в Законі України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 р. № 3236 [2]. Це, зокрема, допомога у збиранні коштів, одягу, їжі, медикаментів на потреби Збройних сил України, добровольчих загонів, переселенців із зони проведення антитерористичної операції тощо).

Використання можливостей інституцій громадянського суспільства може бути корисним під час підготовки управлінських рішень відповідними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, що сприятиме забез-

печенню в державі належного рівня законності та правопорядку, суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності.

Слід зазначити, що завдяки активній участі громадськості в різноманітних суспільних процесах, у тому числі в процесах формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, у конкретної людини можуть сформуватися відповідні соціальні цінності, розуміння необхідності дотримання правослухняної поведінки, обрання конкретного типу поведінки у зв'язку з усвідомленням необхідності залучення до різних аспектів громадського життя.

У рамках реалізації правоохоронної функції держави інституції громадянського суспільства мають право здійснювати цілеспрямований громадський вплив на прийняття рішень суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави (як державними, так і недержавними), запроваджувати в межах, визначених на законодавчому рівні, відповідні механізми контролю за діяльністю зазначених суб'єктів. Дотримання організаційних умов участі громадськості у формуванні державної політики у правоохоронній сфері досягається шляхом:

– сприяння органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної політики у правоохоронній сфері (у тому числі її регіонального аспекту);

– запровадження практики проведення консультацій з громадськістю під час прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань, які мають безпосереднє відношення до практичної діяльності щодо реалізації правоохоронної функції держави;

– забезпечення публічності всіх етапів підготовки та прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, надання доступу до інформації, яка висвітлює діяльність зазначених органів та містить відомості про рішення, що були ними ухвалені;

– підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у результаті вдосконалення існуючих механізмів електронного врядування та електронної демократії;

– своєчасного оприлюднення проектів нормативно-правових актів, положення яких регулюють питання, пов'язані зі здійсненням правоохоронної діяльності, підтриманням законності та правопорядку;

– сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

– створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій тощо.

Активізація участі інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації правоохоронної функції держави досягається також шляхом вироблення комплексного підходу до підвищення рівня громадянської та правової культури. Відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку

громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212, основними кроками у цьому напрямі є:

– надання населенню правових консультацій з питань створення та правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства;

– сприяння участі осіб з особливими потребами в діяльності інститутів громадянського суспільства, впровадження соціальної моделі інвалідності;

– запровадження в загальноосвітніх та вищих навчальних закладах навчальних курсів з питань розвитку громадянського суспільства в Україні;

– забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства у поширенні ідеї нетерпимості до проявів корупції, у пропагуванні переваг правомірного способу поведінки в усіх сферах суспільного життя;

– активізація комплексних заходів правової освіти громадян, популяризація серед населення участі громадян у діяльності інститутів громадянського суспільства [1].

Завдяки створенню з боку держави необхідних умов для функціонування інституцій громадянського суспільства можливо досягти підвищення ефективності рівня їх взаємодії з відповідними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. Тісний зв'язок спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави з громадськими формуваннями та населенням забезпечує достатньо високу ефективність діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, підтримання належного стану законності та правопорядку в державі.

Серед пріоритетних напрямів реалізації інституціями громадянського суспільства правоохоронної функції держави (як самостійно, так і спільно з іншими суб'єктами), які визначені на законодавчому рівні, слід виділити такі: забезпечення державної безпеки; охорона державного кордону та забезпечення встановленого прикордонного режиму; протидія правопорушенням (зокрема, тероризму, корупції та торгівлі людьми); протидія насильству в сім'ї; забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

Реалізація зазначених напрямів може відбуватися в таких формах: участь в діяльності громадських організацій правоохоронної спрямованості; індивідуальна (неформальна) реалізація громадянського обов'язку. Зазначені форми можуть бути застосовані як у результаті налагодження взаємодії з правоохоронними органами, так і шляхом здійснення безпосередньої участі у правоохоронній діяльності в межах наданих законодавством повноважень. Більш детально особливості кожної з наведених форм були розглянуті нами в монографії «Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку у регіоні»[162, с. 134–158].

В Україні серед усього переліку інституцій громадянського суспільства найбільш активними в контексті реалізації правоохоронної функції держави є громадські формування правоохоронної спрямованості (або громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону). На громадські формування правоохоронної спрямованості покладається обов'язок спільно з працівниками відповідних правоохоронних органів здійснювати патрулювання, брати участь у виставленні постів, сприяти відповідним суб'єктам в охороні

громадського порядку під час проведення масових заходів, а також брати участь у заходах, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень. Члени громадських формувань правоохоронної спрямованості під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку наділені широким колом повноважень та мають право від імені держави застосовувати заходи адміністративного примусу, спрямовані на запобігання та припинення правопорушень, усунення причин правопорушень, а також подальше забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення [3, с. 137–138].

Особливим напрямом діяльності інституцій громадянського суспільства, що набув свого надзвичайно важливого значення у 2014 р. в Україні, в контексті реалізації правоохоронної функції держави є взаємодія волонтерських організацій та окремих волонтерів з правоохоронними органами. Так, волонтерські організації «Громадська Варта Харкова», благодійний фонд «Мир і порядок»; Всеукраїнське об'єднання «Українські рубежі», фонд «Підтримай армію України», ГО «Патріот», група «МАМО», «Медична служба «Хоттабич», «Волонтерська Медична Служба», «Аеророзвідка» та інші, в тісній взаємодії з працівниками міліції виконують широкий спектр завдань, спрямованих на патрулювання житлових масивів і селищ; участь у розшуку зниклих безвісти; участь у розшуку та затриманні підозрюваних у вчиненні злочину; спільне проведення профілактичних, просвітницьких, виховних заходів серед різних категорій населення; роботу з підлітками «групи ризику», безпритульними тощо. Зважаючи на сучасний етап реформування органів внутрішніх справ України, одним із пріоритетів якого є перетворення МВС України на багатопрофільний цивільний орган європейського зразка, виникає потреба в закріпленні на рівні відповідних нормативно-правових актів основних напрямів та механізму взаємодії органів внутрішніх справ з волонтерськими організаціями та окремими волонтерами.

У результаті аналізу чинного законодавства України можна дійти висновку, що саме завдяки концентрації спільних зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, а також окремих представників громадськості буде можливо забезпечити належну реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, в тому числі запобігання виявам тероризму, посилити роль громадськості у запобіганні та протидії злочинності.

Важливого значення набуває участь представників громадськості в аналізі оперативної обстановки, її оцінюванні, в результаті чого має здійснюватися спільне з органами внутрішніх справ планування заходів правоохоронної спрямованості, обговорення можливих моделей розстановки сил та засобів взаємодіючих сторін та погодження найбільш оптимальних із них. Активна участь громадськості в плануванні дозволить органам внутрішніх справ більш активно залучати населення до спільного здійснення заходів щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та профілактики правопорушень. Також необхідно звернути увагу на необхідність налагодження постійного інформаційного обміну між органами внутрішніх справ та насе-

ленням, особливо це стосується зацікавлення громадськості в інформуванні органів внутрішніх справ про вчинені правопорушення або ті, що готуються.

Одним із важливих пріоритетів у напрямі активізації участі інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації правоохоронної функції держави є налагодження їх інформаційної взаємодії з правоохоронними органами. Невід'ємною складовою частиною процедури організації взаємодії між правоохоронними органами та громадськістю із використанням сучасних інформаційних технологій є застосування концепції паблікрілейшнз. Саме грамотне застосування зазначеної концепції з використанням відповідних інформаційних технологій дозволяє сформувати позитивний імідж правоохоронних органів, активізувати участь громадськості у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

На формування позитивної громадської думки про діяльність правоохоронних органів здійснюють вплив такі заходи паблікрілейшнз, що реалізовуються із застосуванням інформаційних технологій: а) висвітлення у засобах масової інформації позитивних прикладів діяльності правоохоронних органів; б) постійне інформування населення про ті аспекти діяльності правоохоронних органів, що найбільше цікавлять різноманітні цільові аудиторії; в) створення та підтримка системи зворотного зв'язку між правоохоронними органами та громадськістю, що забезпечується шляхом розроблення на сайтах територіальних підрозділів правоохоронних органів окремих сторінок, присвячених відповідям на звернення громадян; г) формування позитивного іміджу керівництва правоохоронних органів. Реалізація зазначених заходів є свідченням відкритості правоохоронних органів, прозорості їх діяльності, орієнтації, в першу чергу, на потреби населення.

Використання концепції паблікрілейшнз з метою зміцнення довіри населення до правоохоронних органів та отримання позитивної оцінки їх діяльності вимагає всебічного вирішення питання про канали отримання інформації громадськістю. Звісно, засоби масової інформації відіграють суттєву роль в ознайомленні населення з результатами роботи правоохоронних органів. Але останнім часом свого поширення набувають такі канали обміну інформацією, як особисті зустрічі працівників правоохоронних органів з населенням; організація проведення брифінгів, прес-конференцій, круглих столів із застосуванням мультимедійного обладнання; опитування різних цільових аудиторій щодо ефективності діяльності правоохоронних органів; видання друкованої продукції, що позитивним чином висвітлює імідж правоохоронних органів та ознайомлює громадськість із можливими формами сприяння правоохоронним органам у виконанні покладених на них завдань [4, с. 411].

Важливого значення набуває вироблення дієвого та неупередженого механізму оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ, складовою якого обов'язково має бути оцінювання населення. Одним із критеріїв оцінювання населенням ефективності діяльності працівників органів внутрішніх справ має стати здатність правоохоронців працювати над виявленням та вирішенням проблем, що стоять перед населенням дільниці, залучати населення до заходів щодо підтримання правопорядку, забезпечення громадської безпеки та профі-

лактики правопорушень [5]. Тобто на даному етапі має здійснюватися безперервне неупереджене оцінювання громадськістю якості діяльності органів внутрішніх справ щодо створення безпечних умов для громадян.

Висновок. Таким чином, завдяки активізації участі громадськості в реалізації правоохоронної функції держави як одного з ключових суб'єктів можливо досягти суттєвого зниження рівня злочинності в Україні, підвищення рівня законності і правопорядку в державі. Одним із позитивних результатів наведеного (крім зниження рівня злочинності в державі та зростання рівня персональної відповідальності кожного громадянина) буде істотне зменшення бюджетних витрат на утримання судових і правоохоронних органів (державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012.

2. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17.

3. Г*олуб М.В.* Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку у регіоні : монографія / М.В. Голуб; за ред. канд. юрид. наук, доц. О.І. Безпалової. – Харків : НікаНова, 2013. – 250 с.

4. *Безпалова О.І.* Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: [монографія] / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.

5. *Беспалова О.И.* Административно-правовые основы участия общественности в реализации правоохранительной функции государства / О.И. Беспалова // Право и политика. – 2014. – № 2/1. – С. 14–17.

Безпалова О.І. Особливості участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави

У статті запропоновано шляхи активізації діяльності інституцій громадянського суспільства щодо реалізації правоохоронної функції держави; розкрито особливості діяльності громадських формувань правоохоронної спрямованості, волонтерських організацій та окремих волонтерів, а також їх адміністративно-правових повноважень у контексті реалізації правоохоронної функції держави.

Ключові слова: *інституції громадянського суспільства, правоохоронна функція держави, громадські формування правоохоронної спрямованості, волонтерські організації, адміністративно-правові повноваження.*

Безпалова О.И. Особенности участия институтов гражданского общества в процессе реализации правоохранительной функции государства

В статье предложены пути активизации деятельности институций гражданского общества по реализации правоохранительной функции государства; раскрыты особенности деятельности общественных формирований правоохранительной направленности, волонтерских организаций и отдельных волонтеров, а

также их административно-правовые полномочия в контексте реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: *институции гражданского общества, правоохранительная функция государства, общественные формирования правоохранительной направленности, волонтерские организации, административно-правовые полномочия.*

Bezpalova O.I. Features the participation of civil society in the implementation of the law enforcement functions of the state

The author suggested the ways of revitalizing civil society institutions on the implementation of the law enforcement functions of the state; disclosed the features of the activities of public organizations of law enforcement focus, volunteer organizations and individual volunteers, as well as their legal and administrative powers in the context of law enforcement functions of the state.

Keywords: *institutions of civil society, law enforcement function of the state, the formation of public law enforcement focus, volunteer organizations, legal and administrative powers.*

Стаття надійшла до редакції 08.06.2015.