

УДК 342.951:351.82

В.І. МОСКОВЕЦЬ, канд. соц. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ключові слова: громадськість, громадський порядок

Охорона громадського порядку становить одну з важливих функцій будь-якої держави, яка має забезпечувати дотримання встановлених правил поведінки, громадський спокій і нормальні умови життєдіяльності людини та суспільства. Охорона громадського порядку і державного кордону є насамперед функцією державного управління, але державний апарат не здатний забезпечити належний громадський порядок і недоторканість державних кордонів України без широкого, активного й постійного залучення до цієї діяльності громадськості.

Законодавство України надає громадянам як представникам громадськості право створювати громадські об'єднання з метою охорони громадського порядку, зокрема захисту життя та здоров'я інших громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Зазначені громадські об'єднання сприяють органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади, правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням та їх припиненні і мають узагальнену назву «громадські формування з охорони громадського порядку». Такі формування створюються на засадах громадської самодіяльності, як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції, асоціації громадських формувань тощо.

Загальні питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема О.Б. Андрєєвої, О.М. Бандур-

ки, Є.В. Додіна, Д.С. Каблова, Д.П. Калаєнова, В.К. Колпакова, В.Г. Лихолоба, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, О.І. Остапенка, В.П. Петкова та ін. Проте актуальним залишається питання визначення оптимальних форм діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні, що й становить мету цієї статті.

Громадські формування з охорони громадського порядку в Україні, як і будь-які суб'єкти, здійснюють свою діяльність в певних формах. Під такими формами розуміють реалізацію ними завдань щодо охорони громадського порядку, яка здійснюється у певних організаційних рамках, встановлених законодавством [1–4].

Заслуговує на увагу думка В.К. Колпакова, який вказує, що всі громадські формування, з якими взаємодіє міліція, можна об'єднати у дві групи. По-перше, це ті, які спеціально були створені для боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку. До них належать ради громадських пунктів охорони порядку, добровільні народні дружини тощо. Їх внесок в правоохоронну практику оцінюється, перш за все, рівнем і ефективністю боротьби з правопорушеннями, станом охорони громадського порядку на територіях їх обслуговування.

По-друге, це ті, для яких охорона громадського порядку, боротьба з правопорушеннями виступає як функція, супутня їх основній господарській або соціально-культурній діяльності. До них належать громадські, селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети; ради ветеранів; батьківські комітети; агітаційні колективи по роботі серед населення та ін. Беручи участь у вирішенні інших важливих питань державного і суспільного життя, ці формування попутно займаються і правоохоронною діяльністю [1, с.23].

Погоджується з наведеною класифікацією й Д.С. Каблов, який вважає лише за необхідне розширити перелік громадських формувань другої групи [2, с.46].

О.М. Музичук робить висновок про те, що найбільш прийнятною на сьогодні є класифі-

кація організаційно-правових форм участі громадськості в правоохоронній діяльності за такими підставами:

1. За характером завдань, що виконуються: громадські формування, спеціально створені для охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, та громадські формування, для яких охорона громадського порядку і боротьба з правопорушеннями є тільки одним із завдань: центри соціальної реабілітації, будинкові, вуличні комітети, загальні збори громадян за місцем проживання, комісії місцевих рад.

2. За організаційним оформленням правоохоронної діяльності: особиста індивідуальна участь у правоохоронній діяльності (позаштатні співробітники міліції, громадські помічники, довірені особи) та участь громадян у громадських формуваннях правоохоронної спрямованості (ДНД, громадські пункти охорони порядку, організації «Зупини злочинця», організації «Сусідської допомоги», загони сприяння міліції та ін.).

3. За складом (членством): громадські формування, у складі яких є працівники органів внутрішніх справ, та громадські формування, членами яких є тільки цивільні особи.

4. За функціональним призначенням (залежно від часу вступу у взаємовідносини з правопорушниками або з особами, схильними до вчинення правопорушень): які безпосередньо беруть участь у припиненні правопорушень (ДНД, студентські оперативні загони, групи охорони громадського порядку тощо), та які вступають у взаємини з правопорушником після його затримання, тобто після вчинення правопорушення (адміністративні комісії, громадські пункти охорони порядку, збори громадян за місцем проживання, ради профілактики правопорушень тощо) [3, с.83].

Д.С. Каблов, крім цього, виділяє ще й такі класифікаційні групи зазначених громадських формувань:

1. За напрямком діяльності: а) охороняють громадський порядок; б) сприяють охороні державного кордону; в) охороняють пам'ятки культури, дачі, приватні будинки, гаражні ко-

оперативи тощо; г) охороняють флору та фауну (спілки мисливців та рибалок, еколого-охоронні формування тощо); д) сприяють забезпеченню безпеки дорожнього руху та багато інших спеціалізованих громадських формувань.

2. За порядком виконання покладених на них завдань: а) ті, які виконують такі завдання лише спільно із працівниками правоохоронних органів (громадські формування, які здійснюють патрулювання територій); б) ті, які можуть виконувати правоохоронні функції самостійно. Закріплення такого права повинно мати нормативне визначення.

3. За наявністю (відсутністю) права застосовувати примусові заходи, складати необхідні процесуальні документи: а) ті, які такі права мають (громадські формування з охорони громадського порядку); б) ті, які таких прав не мають, тобто можуть лише проінформувати компетентні органи про вчинення правопорушення.

4. За наявністю (відсутністю) реквізитів під час виконання правоохоронних завдань: а) ті, які мають спеціальну форму, пов'язки тощо; б) ті, які виконують правоохоронні функції у цивільному одязі.

5. За порядком легалізації: а) ті, які легалізуються шляхом реєстрації (такі громадські формування набувають статус юридичної особи); б) ті, для яких передбачена можливість легалізації шляхом повідомлення про заснування (легалізують своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідно Міністерству юстиції України, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим комітетам сільських, селищних, міських Рад).

6. Залежно від категорії членів громадських формувань: а) членами яких є студенти (слухачі) одного навчального закладу, працівники одного підприємства, установи, організації, співробітники однієї охоронної фірми, члени житлових, дачних, гаражних кооперативів тощо, тобто особи однієї організаційної структури. Такі формування можна назвати відомчими; б) членами яких є особи, які працюють (навчаються) у різних організаціях,

так звані позавідомчі громадські формування правоохоронної спрямованості.

7. Залежно від наявності координаційних повноважень: а) громадські формування, які мають координаційні повноваження (громадські пункти охорони правопорядку, координаційні ради тощо); б) громадські формування, які таких повноважень не мають [2, с.55].

А.М. Долгополов усі форми участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями поділяє на два різновиди:

1) залучення громадян до роботи державних органів, що покликані забезпечувати охорону громадського порядку й боротьбу з правопорушеннями;

2) самостійна участь громадян в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями [5, с.88].

На нашу думку, доцільно розглянути класифікацію форм управлінської діяльності держави з позицій теорії адміністративного права, зокрема органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування). Адже ми зазначали, що громадські формування з охорони громадського порядку сприяють органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади, правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням та їх припиненні. Вони не є державними органами, але разом із державними органами здійснюють одну із найважливіших функцій держави – правоохоронну.

Вченими-адміністративістами напрацьовано кілька варіантів класифікації форм управлінської діяльності, які можуть бути використані й у нашому дослідженні.

І. Аналізуючи різні точки зору щодо виокремлення тих чи інших видів управлінської діяльності, слід звернути увагу, що більшість науковців окремо розглядали правову та організаційну (фактичну, неправову) форми.

З огляду на традиційність підходів, що склалися в теорії права, спочатку розглянемо правову форму діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку.

Ми поділяємо точку зору В.М. Горшенєва щодо класифікації форм діяльності органів держави. На його думку, таким критерієм є відношення форм діяльності до чинної системи права [6, с.32]. Використання даного класифікаційного критерію дозволило вченому виділити головні форми діяльності органів держави на: 1) правотворчу – діяльність, що вносить зміни в чинну систему норм права і породжує нові форми права; 2) правозастосовну – діяльність щодо застосування чинних норм права, яка тим самим породжує, змінює чи припиняє конкретні правовідносини [6, с.33].

Деякі вчені додають до цих форм ще й правоохоронну форму, що полягає у застосуванні заходів юридичного впливу відповідно до закону, з метою охорони та захисту прав і законних інтересів громадян, підприємств та організацій, суспільства й держави, забезпечення безпеки, правопорядку та законності [7, с.76; 8, с.85]. На нашу думку, правоохоронну діяльність можна вважати різновидом правозастосовної.

Інколи виділяють також установчу форму. Так, В.Г. Крупін здійснив ґрунтовне дослідження такої окремої форми діяльності державних органів, яка пов'язана з формуванням різноманітних суб'єктів управлінської діяльності – установчої [9, с.15]. На його думку, установча діяльність – це специфічна діяльність уповноважених органів держави, посадових осіб та громадських об'єднань щодо реалізації норм матеріального права, які встановлюють їх повноваження, пов'язані з формуванням, ліквідацією та перетворенням органів держави, посадових осіб та інших керівних суб'єктів.

Зрозуміло, що в «чистому вигляді» громадські формування з охорони громадського порядку не здійснюють правотворчої діяльності, але дещо їм властиве в межах конституційного права на об'єднання громадян та права на участь в управлінні державними справами, зокрема здійснення правоохоронної функції держави. Так, громадські формування з охорони громадського порядку не

приймають актів управління, що є характерним для органів публічної адміністрації, але деякі акти (рішення) мають локальний характер, їх дія поширюється на осіб, що входять до складу цих формувань. Прикладами правотворчої діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, по-перше, є оформлене відповідним чином рішення громадського формування з охорони громадського порядку про його створення, підтримане відповідним органом внутрішніх справ, що подається для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку його засновниками до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради за місцем його діяльності; по-друге, положення (статут) про громадське формування з охорони громадського порядку, на основі якого діє це формування. У положенні (статуті) передбачені норми, які стосуються особливостей створення і діяльності громадського формування.

Правозастосовна діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюється практично крізь всю діяльність цих формувань, метою якої є захист життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, формувань в межах, встановлених законодавством. Основні завдання громадських формувань з охорони громадського порядку у сфері охорони громадського порядку, зокрема: надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; сприяння органам внутрішніх справ у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань тощо — спрямовані на застосування чинних норм права, що тим самим породжує, змінює чи припиняє правовідносини у сфері боротьби з правопорушеннями.

Правоохоронна діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку

полягає у застосуванні заходів адміністративного примусу відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою охорони та захисту прав і законних інтересів громадян, підприємств та організацій, суспільства й держави, забезпечення безпеки, правопорядку та законності.

Установча діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку — це діяльність цих формувань, що полягає у створенні, перетворенні в цілому системи чи окремих їх структурних підрозділів, припиненні їх діяльності. Це проявляється у визначенні структури формування і території, в межах якої воно провадитиме свою діяльність, у визначенні порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), у формулюванні умов і порядку прийняття громадян до громадського формування і вибуття з нього, їх повноважень та ін.

До організаційних форм діяльності держави відносять насамперед суто організаційну роботу, яка не потребує суворого юридичного оформлення, не пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій, що спричиняють правові наслідки, наприклад, культурно-масова, технічно-виконавча, організаційно-економічна, збройний захист країни. Проте це не означає, що організаційна діяльність ніяк не регулюється правом. Вона є підзаконною, здійснюється в рамках чинного законодавства і у межах компетенції того чи іншого органу. Правом тут регулюється лише загальна процедура здійснення дій. Здійснення організаційних дій — це повсякденні і різноманітні прояви управлінської діяльності, позбавлені юридичної оболонки [10].

В.Б. Авер'янов до подібних форм управління відносить форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше організаційними формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень [11, с.277].

Серед організаційних форм діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку можна виділити: а) організаційну діяльність (наради, участь у науково-практичних конференціях, прес-конференції, інтерв'ю, телефонні переговори та ін.) та б) матеріально-технічні операції (складання звіту про виконану роботу, діловодство, охорону, збір і опрацювання інформації, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку, господарську роботу та ін.)

II. Загальновизнаним є також виокремлення зовнішньої та внутрішньої форми будь-якого явища. Як зазначає Д.М. Бахрах, цілісне правове утворення має як свою зовнішню, так і внутрішню форми. Зовнішня форма – це відображення зовні цілісного правового явища. Внутрішня форма – це структура, спосіб організації, певна впорядкованість частин даного цілого. Образно кажучи, якщо зовнішня форма є обрисом, зовнішнім виглядом правової будівлі (або організму), то внутрішня форма – його каркас (або скелет) [12].

Зовнішня форма діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку проявляється у безпосередніх повсякденних діях цих формувань щодо виконання покладених на них завдань у сфері охорони громадського порядку, а саме: у проведенні профілактичних бесід з населенням; у складанні матеріалів про адміністративні правопорушення; у затриманні та доставленні до органів внутрішніх справ правопорушників; у охороні громадського порядку під час проведення масових спортивних і видовищних заходів, святкових гулянок та ін.

Внутрішня форма діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку проявляється у діях засновників цих формувань з приводу внутрішньої організації роботи громадських формувань, зокрема: у формулюванні завдань громадського формування; у визначенні порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правління), їх повноважень; у розробленні умов і порядку прийняття грома-

дян до громадського формування і вибуття з нього; у визначенні статутних прав та обов'язків членів громадського формування; у формуванні джерел надходження, порядку використання коштів та іншого майна громадського формування; у розробці порядку відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або у разі завдання збитків майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків та порядку припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних з його ліквідацією та ін.

Відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [13], формами роботи громадських формувань з охорони громадського порядку в сфері охорони громадського порядку є:

1) спільне з працівниками органів внутрішніх справ патрулювання, виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів; участь в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування;

2) участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Викладене дозволяє зробити висновок, що: а) ефективність діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку значною мірою залежить від раціонального та своєчасного поєднання різних її форм, б) усі види форм діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку спрямовані на захист життя та здоров'я інших громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, тобто забезпечення дотримання встановлених правил поведінки, громадського спокою і нормальних умов життєдіяльності людини та суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учебное пособие / Колпаков В. К. – К. : Укр. акад. внутр. дел, 1993. – 80 с.
2. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : монографія / Д. С. Каблов. – Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк : Ноулідж, Донецьк. відділення, 2010. – 170 с.
3. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2003. – 193 с.
4. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д. В. Приймаченко ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 39 с.
5. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук / Долгополов А. М. ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 268 с.
6. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / Горшенев В. М. – М. : Юридическая литература, 1972. – 259 с.
7. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекцій : в 2 т. / Алексеев С. С. – Свердловск : Изд-во Свердлов. юрид. ин-та, 1972. – Т. 1. – 396 с.
8. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / Байтин М. И. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1979. – 303 с.
9. Крупин В. Г. Общетеоретические проблемы процедуры формирования органов социалистического государства : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / В. Г. Крупин. – Харьков, 1981. – 21 с.
10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
12. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления / Бахрах Д. Н. // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.
13. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Московець В. І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку / В. І. Московець // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 553–558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11mvizgp.pdf>

На основі аналізу точок зору вчених визначаються форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку в межах діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку.

Московець В.И. Формы участия общественности в обеспечении общественного порядка

На основе анализа точек зрения ученых выделяются формы участия общественности в обеспечении общественного порядка в рамках деятельности общественных формирований по охране общественного порядка.

Moskovets V.I. Forms of Involvement of Sociability in Public Order Provision

On the basis of analysis of points of view of scientists the forms of participation of public are selected in providing of public peace within the framework of activity of the public forming on public law enforcement.