
УДК 342.951

В. І. МОСКОВЕЦЬ,

кандидат соціологічних наук,

директор навчально-наукового інституту права та масових комунікацій

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Проаналізовано діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні як одну із форм участі громадськості у здійсненні правоохоронної функції держави. З'ясовано основні завдання вказаних громадських формувань; заходи, які вони безпосередньо здійснюють; форми їх співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Громадськість як один із провідних інститутів громадянського суспільства дедалі активніше бере участь в управлінні різними державними справами, зокрема в забезпеченні громадського порядку як складової правоохоронної функції держави. Громадяни України відповідно до Конституції України, Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [1] мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку,

сприяння органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади, правоохоронним органам, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Такі громадські об'єднання отримали назву «громадські формування з охорони громадського порядку». Громадські формування з охорони громадського порядку можуть бути створені на засадах

громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції, асоціації громадських формувань тощо. Громадські формування з охорони громадського порядку створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Рішення про створення таких формувань приймається на зборах громадян, і до їх складу має входити не менше 10 осіб.

Окремі питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в сучасних умовах були предметом досліджень О. Б. Андрєєвої, О. М. Бандурки, Є. В. Додіна, Д. С. Каблова, Д. П. Калаянова, В. К. Колпакова, В. Г. Лихолоба, О. М. Музичука, Ю. С. Назара, О. І. Остапенка, В. П. Петкова тощо. Проте низка актуальних і практично значущих проблем у даній сфері потребують подальшого розроблення, тому нашою метою є визначення організаційно-правових засад діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні.

Громадські формування з охорони громадського порядку створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами внутрішніх справ.

Члени громадських формувань можуть брати участь у забезпеченні правопорядку тільки за місцем реєстрації цих об'єднань і тільки після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ і одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування, зразок якого затверджується Кабінетом Міністрів України. Підготовка членів зазначених громадських формувань здійснюється у порядку, що встановлюється Міністерством внутрішніх справ України.

За активну участь у забезпеченні охорони громадського порядку члени громадських формувань заохочуються органами виконавчої влади (зокрема органами внутрішніх справ) та органами місцевого самоврядування шляхом оголошення подяки або видачі цінного подарунка чи грошової винагороди. Крім того, підприємства, установи і організації за поданням керівних органів громадських формувань можуть надати членам таких об'єднань пільгові

путівки до санаторію або будинку відпочинку, додаткову оплачувану відпустку терміном до 5 днів та інші види заохочення і пільги, визначені зборами трудового колективу за рахунок власних коштів. За поданням керівних органів громадських формувань члени цих формувань, які беруть найбільш активну участь в охороні громадського порядку, мають переважне право на вступ до навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ України, прийняття на службу до органів внутрішніх справ.

Аналізуючи статuti існуючих на сьогодні в Україні громадських формувань з охорони громадського порядку, можна зробити висновок, що основними завданнями цих формувань є: надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки; запобігання адміністративним правопорушенням; інформування органів внутрішніх справ про вчинені злочини або злочини, що готуються; сприяння органам внутрішніх справ у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисту інтересів держави, підприємств, установ, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху; боротьба з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх; надання невідкладної допомоги особам, що потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень; контроль за дотриманням громадського порядку, правил благоустрою міста, екологічної безпеки; контроль за виконанням рішень міської ради та її виконкому.

Відповідно до чинного законодавства громадські формування з охорони громадського порядку в Україні виконують такі функції: проводять профілактичні бесіди з населенням; складають адміністративні матеріали за порушення правил благоустрою міста, торгівлі; затримують та доставляють до органів внутрішніх справ правопорушників; з метою профілактики злочинності та правопорушень серед молоді і неповнолітніх регулярно здійснюють разом із працівниками міліції, служби у справах неповнолітніх райдержадміністрації, вчителями та іншими представниками громадськості рейди по місцях концентрації підлітків і молоді – в барах, на дискотеках, зокрема проводяться такі рейди, як «Після 22.00 години», «Підліток», «Канікули», «Діти вулиці»; проводять рейди з ліквідації стихійної торгівлі в місті; проводять рейди з дотримання санітарного стану біля підприємств, організацій, установ та торговельних і розважальних закладів; беруть участь у відпрацюванні разом із спецпідрозділом «Беркут» та окремими батальйонами патрульно-постової служби міліції різних заходів; охороняють

громадський порядок під час проведення масових спортивних і видовищних заходів, святкових гулянь; разом із дільничними інспекторами міліції відвідують за місцем проживання осіб, які перебувають на обліку в органах внутрішніх справ, і проводять із ними профілактичну роботу; відпрацьовують питання, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, незаконним зберіганням зброї та боєприпасів; по лінії карного розшуку беруть участь у розшуку громадян, які переховуються від правосуддя; беруть участь у розкритті злочинів як особисто працівниками формування, так і за їх участю – спільно з працівниками міліції; беруть участь у перевітках щодо дотримання вимог рішень міської ради та її виконкому про обмеження часу роботи кафе, барів (у нічний час – до 24 год); беруть участь у спільному патрулюванні щодо забезпечення громадського порядку разом із працівниками міського формування та міліції; беруть участь у денному патрулюванні щодо контролю за дотриманням правил благоустрою міста, екологічної безпеки тощо.

Як зазначалося, діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюється у тісній взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронними органами. Така співпраця виявляється у:

- прийнятті рішень деяких міських рад зобов'язати керівників підприємств, установ, організацій, товариств, незалежно від форм власності, навчальних закладів міста створити громадське формування з охорони громадського порядку за місцем роботи, навчання або проживання;

- впливі виконкому міської ради на встановлення режиму роботи кафе-барів. На їх власників покладено обов'язок забезпечувати охорону громадського порядку на території своїх торговельних закладів самостійно або шляхом укладення угод із фізичними чи юридичними особами на предмет дотримання громадського порядку. Таким чином, працівники формування мають можливість контролювати забезпечення порядку в кафе-барах, співпрацюючи з відповідальними в них за дотримання громадського порядку та громадської безпеки;

- виділенні із міського бюджету необхідних коштів для нормального функціонування формування відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» [2], перерахуванні юридичними та фізичними особами, які беруть участь у кооперуванні коштів, на позабюджетний рахунок, що є вже першим кроком на шляху до самофінансування.

Кошти використовуються для якісного виконання заходів щодо забезпечення громадського порядку: насамперед для засобів швидкого реагування та індивідуального захисту й самооборони, мобільного зв'язку;

- придбанні за рахунок кооперативних коштів гумових кийків, частини форменого одягу, вирішенні питання страхування;

- доплаті необхідної суми коштів для виплати заробітної плати працівникам формування у повному розмірі. Члени формування працюють у міській раді на договірних засадах. У деяких містах України за один вихід на службу вони отримують 10 грн, заступник начальника штабу – 13 грн;

- виділенні автомобілів для виконання службових обов'язків працівникам громадського формування під час патрулювання;

- створенні опорних громадських пунктів охорони громадського порядку, які в багатьох випадках розміщені у приміщеннях сільських рад та забезпечені телефонним зв'язком;

- прийманні програм спільних дій, зокрема громадське формування з охорони громадського порядку при Баштанській міській раді прийняло з ДАІ програму спільних дій, у якій передбачено комплекс заходів щодо недопущення експлуатації автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у викидах на території міста;

- висвітленні результатів роботи громадських формувань з охорони громадського порядку в засобах масової інформації, зокрема місцевих газетах, в інтерв'ю з керівниками цих формувань та посадовцями, що координують роботу громадських формувань, на інтернет-сайтах як громадських формувань, так і органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів тощо.

За масштабом діяльності на сьогодні в Україні, на нашу думку, можна виділити три види громадських формувань з охорони громадського порядку:

- І. Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону [3] (далі – ОГФ України).

Указана формування було створене відповідно Конституції України, Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [1], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону» [4].

ОГФ України було створене в результаті об'єднання громадських формувань з охорони

громадського порядку і державного кордону в Київській, Дніпропетровській, Херсонській областях та громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону в Автономній Республіці Крим 15 вересня 2008 р. на конференції представників громадських формувань, які письмово виявили свою згоду стати територіальними представниками ОГФ України без об'єднання балансів фінансово-господарської діяльності. Протоколом конференції був затверджений Статут, символіка, структура формування, межі статутної діяльності, зразки форменого одягу, знаки розрізнення та звання особового складу представників, зразки посвідчення внутрішнього користування, значки та нарукавні пов'язки особистого носіння представниками ОГФ України, а також було обговорено та затверджено умови вступу в нього фізичних та юридичних осіб.

Вищим керівним органом ОГФ України є конференція керівників обласних представництв – обласних громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону (далі – конференція). Конференція скликається не рідше одного разу на рік для підведення підсумків роботи ОГФ України за календарний рік.

Для забезпечення поточної діяльності ОГФ України ОГП ДК створюється штаб зі здійснення загального керівництва та коригування діяльності обласних представництв ОГФ України, яким підпорядковуються підрозділи обласних формувань в територіальних межах їх діяльності згідно з їх статутами.

Для здійснення контролю за веденням документації, бухгалтерського обліку та подання фінансової звітності діяльністю штабу ОГФ України та його обласних представництв серед представників обласних представництв обирається ревізійна комісія у складі трьох осіб. Рішення конференції щодо затвердження виконання кошторису та річного звіту про діяльність ОГФ України, розміру членських внесків обласних представництв приймаються з урахуванням висновків ревізійної комісії. Ревізійна комісія має право вимагати позачергового скликання конференції у разі виявлення зловживань, учинених керівним складом ОГФ України, керівником обласного представництва ОГФ України.

Новостворені або ті, що вже діють, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону на території області об'єднуються під однією назвою обласного громадського формування, в якому створюється координаційний штаб із взаємодії між членами місцевих громадських формувань, громадськи-

ми формуваннями, органами внутрішніх справ, медичними закладами, органами місцевого самоврядування та іншими державними установами. Координаційні штаби обласних громадських формувань під час своєї статутної діяльності взаємодіють з обласними радами, обласними державними адміністраціями, управліннями МВС України в областях. Центральний штаб ОГФ України веде облік представників ОГФ України в областях, виготовляє посвідчення єдиного зразка, координує прийом та передачу інформації від громадян, представників громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону до обласних штабів таких громадських формувань.

II. Громадські формування з охорони громадського порядку з числа козацьких громадських організацій.

Указом Президента України «Про заходи з підтримки розвитку Українського козацтва» [5] передбачено їх залучення до участі в забезпеченні охорони громадського порядку, запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів держави від протиправних посягань; здійсненні разом із підрозділами патрульно-постової служби органів внутрішніх справ та дільничними інспекторами міліції заходів із патрулювання на вулицях, в інших громадських місцях, зокрема під час проведення масових заходів, державних та релігійних свят.

Так, представники Городнянського козацтва, а саме Городнянського Свято-Миколаївського козацького полку, розглянувши пропозицію керівництва місцевої міліції, створили на базі своєї організації громадське формування під назвою «Козацька варта». Серед завдань, визначених у статуті цього формування, є спільне патрулювання з працівниками міліції для забезпечення громадського порядку та участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [6].

III. Громадські формування з охорони громадського порядку, що створені у всіх областях України, які надають допомогу в охороні громадського порядку та розкритті злочинів.

Наприклад, у Корабельному районі м. Миколаїв тривалий час існує громадське формування «Каскад», за участю якого з початку 2011 р. проведено 28 заходів з охорони громадського порядку, під час яких розкрито 21 злочин. У ході проведення рейдів члени громадського формування брали участь у проведенні перевірок дотримання громадянами правил благоустрою, а також у рейдах із виявлення та запобігання фактам незаконної торгівлі

спиртними напоями, стихійної торгівлі, порушення тиші у нічний час, появи в нетверезому стані у громадських місцях, хуліганства тощо. З метою підвищення ефективності роботи громадського формування двічі на місяць проводяться спільні наради за участю керівництва Корабельного РВ ММУ УМВС України в Миколаївській області, громадського формування «Каскад» та адміністрації Корабельного району. Члени громадського формування «Каскад» за звітний період провели 360 профілактичних бесід з мешканцями району: сімейними дебоширами, батьками неповнолітніх дітей, що ведуть асоціальний спосіб життя, власниками зброї, неповнолітніми правопорушниками, наркоманами, раніше засудженими тощо [7].

Протягом минулого року громадськими формуваннями м. Суми здійснено більше 470 спільних з працівникам міліції чергувань та патрулювань, виявлено 360 правопорушень, на підставі чого складено 94 протоколи про адміністративні правопорушення. Члени формувань брали участь у забезпеченні громадського порядку під час проведення святкових заходів загальноміського характеру. Відповідно до міської комплексної програми профілактики правопорушень на 2010–2012 роки для здійснення фінансової підтримки громадських формувань з охорони громадського порядку у 2010 р. з міського бюджету було виділено близько 73,5 тис. грн. Загалом на території міста торік функціонувало 6 громадських формувань з охорони громадського порядку, зареєстрованих відповідно до вимог чинного законодавства, а саме: Громадське формування з охорони громадського порядку «Альфа-Правозахист» (43 чол.); Сумське міське громадське об'єднання з охорони громадського порядку «Загін охорони громадського порядку “Сокіл” (96 чол.) – при педуніверситеті; Сумське міське громадське формування з охорони громадського порядку «Захист» (66 чол.); Сумське міське громадське формування з охорони громадського порядку «Шериф» (24 чол.) – при УДАІ; Сумське міське громадське формування з охорони громадського порядку «Закон і порядок» (140 чол.); Громадське формування з охорони громадського порядку Сумського національного аграрного університету «Добра воля» (192 чол.) [8].

Наведене свідчить про те, що громадські формування з охорони громадського порядку роблять значний внесок у справу нейтралізації та зменшення кількості правопорушень у сфері охорони громадського порядку, зміцнення законності та правопорядку в країні. Але під час виконання ними правоохоронних завдань, функцій та повноважень виникає низка проблем

адміністративно-управлінського та матеріально-фінансового характеру, які ускладнюють їх практичну діяльність. Крім того, недосконалість чинного законодавства з питань визначення повноважень членів громадських формувань правоохоронної спрямованості, їх соціально-правового захисту, обмежень, пов'язаних із реалізацією ними повноважень у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, вимог, яким вони повинні відповідати, лише ускладнюють їх діяльність, перешкоджають залученню до їх лав свідомих громадян [9]. Зокрема, варто звернути увагу на такі проблемні питання:

1. Сучасна тенденція до надмірної політизації права на об'єднання відбивається на законодавчій базі та може призводити до негативних наслідків у практиці реалізації даного права. Тому необхідно вдосконалити нормативно-правову базу функціонування об'єднань громадян, зокрема в частині розмежування їх політичної активності та діяльності, спрямованої на вирішення неполітичних проблем. Правові норми, які діють у даній сфері, видані в різний час, не становлять узгодженої системи і не вирішують багатьох проблем, що виникають під час легалізації та функціонування громадських організацій.

2. На сьогодні залишається проблемою створення опорних громадських пунктів охорони громадського порядку. Тому місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, органи внутрішніх справ мають ужити необхідних заходів із метою виділення приміщень, їх облаштування та забезпечення матеріально-технічною базою, зокрема телефонним зв'язком для нормального, повноцінного функціонування громадських формувань з охорони громадського порядку.

3. Не менш важливою проблемою, яка впливає на ефективність вирішення поставлених перед громадськими формуваннями завдань, є недостатнє фінансування їх потреб з боку держави. Хоча Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» [2] і містить положення щодо виділення із міського бюджету необхідних коштів для нормального функціонування формувань, у багатьох випадках ці кошти не доходять до адресатів.

4. Невизначеність правового статусу члена громадського формування з охорони громадського порядку призводить до того, що члени громадських формувань та їх сім'ї не є соціально захищеними. Існуючий соціальний захист членів громадських формувань правоохоронної спрямованості не відповідає повною мірою вимогам сьогодення. Йдеться не лише про пільги,

передбачені ст. 18 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», а й про ст. 17 цього ж Закону, що встановлює грошову допомогу в разі загибелі або каліцтва члена такого громадського формування.

Розгляд проблематики соціально-правового захисту членів громадських формувань правоохоронної спрямованості дає можливість визначити бажану перспективу вирішення нагальних питань у даній сфері. Зокрема необхідно: по-перше, прирівняти соціальні виплати (пільги, компенсації, допомоги тощо) членів громадських формувань правоохоронної спрямованості до тих, які передбачені для працівників органів внутрішніх справ; по-друге, забезпечити належний контроль за їх виплатою, передбачити юридичну відповідальність за порушення в даній сфері.

Таким чином, створення громадських формувань з охорони громадського порядку, які беруть активну участь у профілактиці правопорушень в Україні, нині є особливо актуальними, адже підтримка громадян та громадських формувань – одна з основних умов ефективності діяльності міліції. Створення громадських формувань з охорони громадського порядку є альтернативним шляхом у справі наведення громадського порядку в населених пунктах, насамперед у містах. Аналіз його діяльності підтверджує, що коли громадськість здійснює нагляд у дотримання порядку в містах, бере під свій контроль таку важливу сферу, як захист прав і свобод городян, можна сподіватися, що складний шлях до безпеки мешканців спільними зусиллями буде подолано.

Список використаної літератури

1. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону [Електронний ресурс] : закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1835-14>.
2. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності [Електронний ресурс] : указ Президента України від 19 лип. 2005 р. № 1119/2005. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1119%2F2005>.
3. Статут об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sites.google.com/site/ukrohona/normativno-pravovabaza-ogf/statut-ogf>.
4. Про затвердження типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2000 р. № 1872. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1872-2000-%EF>.
5. Про заходи з підтримки розвитку Українського козацтва [Електронний ресурс] : указ Президента України від 4 трав. 2007 р. № 378/2007. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=378%2F2007>.
6. Громадське формування «Козацька варта» створено на Чернігівщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://val.ua/politics/region/203842.html>.
7. Ласкін Є. Громадське формування «Каскад» на варті правопорядку [Електронний ресурс] / Євген Ласкін. – Режим доступу: <http://www.umvs.mk.ua/ua/news/4960>.
8. Громадські формування допомагають у підтриманні громадського порядку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/archive/news_municipal/2011/01/28/druginiki.
9. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2003. – 193 с.

Надійшла до редколегії 12.08.2011

МОСКОВЕЦ В. И. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В УКРАИНЕ

Проанализирована деятельность общественных формирований по охране общественного порядка в Украине как одна из форм участия общественности в осуществлении правоохранительной функции государства. Выявлены основные задачи данных общественных формирований; мероприятия, которые они непосредственно осуществляют, формы их сотрудничества с органами государственной власти и органами местного самоуправления

MOSKOVETS V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC INVOLVEMENT IN PUBLIC ORDER PROTECTION IN UKRAINE

Activity of the public formings on public law enforcement in Ukraine as one of forms of participation of public in realization of law enforcement function of the state is analyzed. The basic tasks of these public formings, measures which they carry out directly, and forms of their collaboration with state and local authorities are found out.