

УДК 351.75:343.34

І. Хомишин

## ФОРМИ УЧАСТІ ОВС ТА ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БОРОТЬБИ З ПРАВОПОРУШЕННЯМИ

**Проаналізовано форми взаємодії між інститутом державної влади в особі органів внутрішніх справ (далі – ОВС) та громадських формувань органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями.**

**Ключові слова: громадський порядок, громадські формування, співпраця, взаємодія, органи правопорядку, правоохоронна система, форми участі, форми взаємодії, форми діяльності.**

Ефективність діяльності ОВС значною мірою залежить від співпраці їх працівників із широкими колами громадськості, зокрема громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування з охорони громадського порядку. На жаль, показники соціологічних досліджень громадської думки вказують на те, що лише 60% громадян України налаштовані на допомогу в роботі міліції. Зважаючи на це, покращання взаємовідносин ОВС і громадськості залишається центральною ланкою при реформуванні правоохоронної системи, категоричним імперативом при розбудові довірливої, консолідуючої взаємодії влади та суспільства на сучасному етапі розвитку держави.

Питання визначення форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості завжди викликали жваву дискусію серед науковців. Значний внесок у вирішення методологічних, організаційних та правових аспектів цієї проблеми зробили такі вчені, як: В. Богущкий, І. Голосніченко, О. Коренів, П. Михаленко, В. Маліков, О. Музичук, О. Ульянов, О. Серьогін, О. Якуба та інші. Віддаючи належне досягненням цих вчених та використовуючи їх у своєму дослідженні, ми не тільки спробуємо розвинути ці положення, але й, враховуючи становлення в Україні демократичного суспільства, здійснити постановку нових завдань.

Мета статті полягає у розкритті форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань щодо спільної організації та здійснення заходів у боротьбі з правопорушеннями та охорони громадського порядку; спільної діяльності із виявлення різних обставин, що мають значення для охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, їх вивчення та оцінки і визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи.

Перш, ніж перейти до безпосереднього аналізу форм правоохоронної діяльності громадян, необхідно з'ясувати сутність поняття “форма” стосовно суспільно-корисної діяльності. Для правильного розуміння тієї чи іншої категорії недостатньо аналізувати її лише як таку, що перебуває без зв'язку з іншими поняттями. В об'єктивній дійсності все взаємопов'язане і перебуває у певній взаємодії. У світі немає і не може бути змісту взагалі, а існує тільки відповідно оформлений зміст [1]. Під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [2]. Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного [3], до того ж існує форма як цілого, так і форма частини цього

цілого. Зокрема, у теорії управління форма діяльності – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [4].

Термін “форма” означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність [5]. Процес реалізації завдань і функцій діяльності знаходить своє юридичне виявлення у відповідних формах. Форми діяльності визначаються типом відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно-корисна діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші – ні. Форми діяльності прямо чи опосередковано зумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність юридичних та фізичних осіб, які, своєю чергою, вибирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими та ефективними [6]. Це означає, що в процесі діяльності відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, віднесених до їх компетенції.

На нашу думку, повний перелік форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань дати досить важко, тому доцільніше згрупувати їх у такі умовні блоки: спільна організація і здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку, узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; обмін оперативною інформацією; безпосередня спільна діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості і працівників міліції (консультативні комітети, організації “Зупини злочинця”, громадські пункти охорони порядку, координаційні шкільні ради тощо); здійснення громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості заходів за ініціативою органів внутрішніх справ; допомога працівників органів внутрішніх справ громадським формуванням при проведенні заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку, організація правового і спеціального навчання громадян, які бажають виконувати правоохоронні завдання.

Розглянемо детальніше зазначені форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань органів місцевого самоврядування. Одне з найважливіших місць серед інших займає спільна організація та здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку – діяльність із виявлення різних обставин, що мають значення для охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, їх вивчення та оцінка і визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи; упорядкування правоохоронних планів тощо. Організація спільних заходів, як правило, фіксується або закріплюється в різноманітних організаційних документах: планах, рішеннях, протоколах. Водночас можуть відбуватися і усні домовленості та угоди про виконання правоохоронних функцій. У процесі спільної організації та виконання заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку, по-перше, вивчається і оцінюється оперативна обстановка; по-друге, планується робота з охорони громадського порядку, де передбачаються певні форми громадської самодіяльності, можливості яких можуть бути використані при виконанні правоохоронних завдань; по-третє, розподіляються наявні в їх розпорядженні сили і засоби; по-четверте, здійснюється обмін позитивним досвідом; по-п'яте, виконуються певні правоохоронні заходи (сумісне патрулювання, правоохоронні рейди, сумісна охорона об'єктів власності тощо). Правильне планування дозволяє забезпечити цілеспрямованість у правоохоронній діяльності, зосередити основну увагу на

найважливіших питаннях охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Йому повинна передувати глибока аналітична робота, усебічне вивчення оперативної обстановки. Планування повинно: відповідати таким вимогам: охоплювати найважливіші питання охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями з урахуванням можливостей та інтересів як міліції, так і громадських формувань органів місцевого самоврядування; бути конкретним, тобто передбачені в планах заходи мають бути реально здійсненними, передбачати конкретних виконавців, терміни виконання тощо.

Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку може передбачатися планами роботи або іншими організаційними документами, а може здійснюватися усно, безпосередньо перед їх проведенням. Така форма взаємодії має важливе практичне значення, бо необхідність погоджувати дії суб'єктів правоохоронної діяльності ініціювала виникнення такого громадського формування, як громадські пункти охорони порядку та їх ради. Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку дає змогу уникати дублювання правоохоронних функцій, забезпечити максимум присутності як працівників міліції, так і членів громадських формувань на підконтрольній їм території.

Здійснення громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування правоохоронних заходів за ініціативою міліції викликане об'єктивною необхідністю, тому що у системі взаємовідносин “органи внутрішніх справ (міліція) – громадськість”, працівники органів та підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ України відіграють домінуючу роль, оскільки виконують правоохоронні завдання на професійній основі. Тому працівники міліції мають можливість детальніше, ніж представники громадських формувань, аналізувати сукупність чинників, що негативно впливають на стан оперативної обстановки, а також виробляти оптимальні заходи для забезпечення громадського порядку. З огляду на це, працівники міліції, зокрема дільничні інспектори, мають право вносити пропозиції до штабів громадських формувань правоохоронної спрямованості про норми щоденного виходу їх членів, кількість та місця маршрутів патрулювання і дислокації постів, розподіл членів громадських формувань за маршрутами і постами; готувати пропозиції та доповідати керівництву територіальних органів внутрішніх справ про необхідність створення спеціалізованих громадських об'єднань, зокрема для забезпечення охорони громадського порядку в студентських і робітничих гуртожитках, у місцях перебування і розміщення іноземних громадян; узагальнювати і доповідати керівництву міськ-, райвідділу про результати роботи добровільних громадських формувань. До основних правоохоронних заходів, які проводяться громадськими формуваннями з ініціативи органів внутрішніх справ, належать: здійснення патрулювання і виставлення постів на певній території та у певний час; проведення правоохоронних рейдів за напрямками роботи органів внутрішніх справ; взяття під охорону під'їздів житлових будинків, покращання або заміна механічних та електронних засобів охорони, здійснення профілактичних заходів тощо.

Допомога громадським формуванням при здійсненні заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку – одна з основних умов їх ефективної діяльності. Представники громадських формувань отримують допомогу працівників міліції при складанні планів своєї роботи, розробці конкретних правоохоронних заходів, затриманні правопорушників, поглибленні своїх правових і спеціальних знань тощо. Окрім цього, у ст. 19 Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [7] зазначено, що органи місцевого

самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання про забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Громадські формування з охорони громадського порядку можуть користуватися на договірних засадах майном підприємств, установ, організацій та інших власників, зокрема транспортними засобами, інвентарем та засобами зв'язку. Органи внутрішніх справ за потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування чи проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів [8].

Організація правової і спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання виконувати обов'язки щодо охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями, необхідна для отримання ними початкових знань і навиків у цій сфері. Основна функція щодо правового та спеціального навчання (навчання формам та методам охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями) покладається на підрозділи та групи із роботи з населенням та громадськими формуваннями. Заняття мають в обов'язковому порядку проводитися як із членами громадських формувань правоохоронної спрямованості, так і з особами, які виявили бажання виконувати правоохоронні функції, але не перебувають у членстві громадських формувань (позаштатні співробітники, громадські помічники тощо). Відповідна норма передбачена у ст. 12 Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону", де зазначено, що члени громадських формувань з охорони громадського порядку можуть брати участь у забезпеченні правопорядку за місцем реєстрації цих об'єднань лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ. Далі у цьому законі передбачено, що підготовка членів громадських формувань здійснюється у порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ України.

Правове та спеціальне навчання громадян, які виявили бажання співпрацювати з органами внутрішніх справ, можна звести до таких напрямків: по-перше, організація вивчення основ теорії права, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України; по-друге, постійне вивчення чинного законодавства, особливо у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями; по-третє, постійне навчання громадян формам і методам боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; по-четверте, узагальнення та поширення передового досвіду роботи громадськості щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, а також широка пропаганда їх діяльності.

Необхідно також зазначити і те, що перераховані вище форми взаємодії органів внутрішніх справ та громадських формувань із охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями не можуть бути застосовані у повному обсязі до окремих громадських формувань правоохоронної спрямованості або до певних осіб, які беруть індивідуальну участь у правоохоронній діяльності. Узагальнено можна сказати, що такі організаційно-правові форми участі громадськості в правоохоронній діяльності, як громадські пункти охорони громадського порядку, добровільні народні дружини, студентські оперативні загони, органи громадської самодіяльності за місцем проживання (будинкові, вуличні, квартальні комітети), загальні збори громадян, приватні охоронні служби і підрозділи, громадські правозахисні організації, загони самозахисту (охорона помешкань громадян за допомогою охоронців-вахтерів), громадські організації сусідської взаємодопомоги, громадські організації "Зупини злочинця", координаційні шкільні ради; позаштатні співробітники міліції, громадські помічники працівників міліції

(добровільні помічники) та довірені особи по своїй суті і є варіантами численних зв'язків (взаємодії) ОВС і громадськості.

Сумісна діяльність органів внутрішніх справ і громадськості в боротьбі з правопорушеннями та охорони громадського порядку немислима без постійного підвищення її якості та ефективності. Одним із напрямів удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ і громадськості є покращання взаємодії між ними. Це особливо важливо у сучасний період, який характеризується подальшим поглибленням процесів диференціації та інтеграції правоохоронних структур і населення, що знаходять відображення в найрізноманітніших сферах життя суспільства, зокрема і в правоохоронній діяльності. Підвищення ефективності функціонування соціальних систем об'єктивно пов'язано з необхідністю удосконалення управління ними, покращання координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Завдання щодо охорони громадського порядку і боротьби із правопорушеннями не можуть бути вирішені без оптимального використання усіх наявних сил та засобів взаємодіючих суб'єктів. Сумісна діяльність органів внутрішніх справ і громадських формувань у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями потребує покращення організаторської роботи як керівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ, так і керівників (командирів) громадських формувань правоохоронної спрямованості.

Логічним наслідком розвитку нормативно-правової бази взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості було б закріплення в ст. 10 Закону України “Про міліцію” обов'язку міліції щодо “організації взаємодії з засобами масової інформації, трудовими колективами, населенням, громадськими організаціями, інформування громадськості про стан правопорядку і роботи міліції щодо його зміцнення” [9].

Як показує світова практика, правоохоронні органи в будь-який час і за будь-яких обставин повинні служити суспільству і заслуговувати повагу населення, яке вони охороняють від злочинних посягань. Із огляду на це, цікавими є дані вибіркового опитувань серед населення країн Європейського Союзу. За результатами моніторингу громадської думки було встановлено, що перше місце у шкалі довіри громадян займає поліція (70%), яка випереджає збройні сили (58%), церкву (54%), телебачення і радіо (53%), пресу (38%), профспілки (36%). Окрім того, у Фінляндії, наприклад, поліції довіряють 2/3 населення, тоді як уряду і парламенту – менше ніж 1/3 населення [10]. Такий стан пояснюється традиційністю спілкування поліції з населенням і, як наслідок, виникає повага останніх до законів і органу, що їх захищає.

З урахуванням закордонного досвіду стає цілком зрозумілою доцільність розроблення і здійснення ОВС України програми дій, які вплинуть на свідомість громадськості та прискорять розвиток правоохоронної системи загалом. Така програма повинна враховувати економічний, політичний, соціальний і правовий аспекти, бути системною, адекватною, в усьому відповідати цілям і завданням реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. При визначенні основних рис нової системи побудови відносин ОВС з населенням у правоохоронній сфері необхідно звернути увагу на процес децентралізації міліції.

Такий підхід виявляє необхідність поетапного внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, розроблення та прийняття Верховною Радою України Закону “Про органи внутрішніх справ” з передбаченням правових норм, які б регулювали процедуру виконання функцій взаємодіючих сторін, визначення і застосування чіткої

системи форм взаємодії з різними групами громадськості. Метою якісно нового рівня співпраці із суспільством стало реальне виконання положень Комплексної програми Міністерства внутрішніх справ України щодо вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999 – 2005 рр. [11], реалізація проголошеного курсу на партнерство міліції і населення. У цьому напрямку важливим чинником розвитку партнерства вважається створення ефективної і науково об'рунтованої системи функціонування міліції з метою повсюдного практичного виконання заходів, покликаних суттєво змінити відносини з громадськістю.

На сьогодні шляхами певної перебудови ОВС у бік покращання відносин із громадськістю у сфері охорони громадського порядку є: оновлення соціального статусу ОВС; перехід від екстенсивного на інтенсивний шлях розвитку системи і діяльності ОВС при взаємодії з громадськістю; посилення елементів соціальної спрямованості в роботі служб і підрозділів ОВС із урахуванням світового досвіду; створення системи організаційно-правового забезпечення взаємодії ОВС з населенням і засобами масової інформації; посилення громадського контролю за діяльністю міліції; удосконалення системи своєчасного інформування громадськості з питань охорони та зміцнення правопорядку в країні; активізація діяльності громадських формувань, надання їм юридичної допомоги і підтримки; розроблення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів охорони правопорядку за новими вимогами; підвищення професійного і культурного рівня працівників міліції у спілкуванні з представниками влади, пересічними громадянами тощо; формування та збереження позитивного іміджу міліції.

Наприкінці відзначимо, що ефективність взаємодії органів внутрішніх справ із громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування не може бути досягнута лише на основі емпіричних пошуків її найбільш результативних варіантів, хоча роль практики не можна недооцінювати. Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є питання, пов'язані з подальшим удосконаленням правового регулювання форм взаємодії органів внутрішніх справ (міліції) з громадськістю. Зокрема, необхідно визначити межі юридичного закріплення їх взаємодії. Вважаємо, що норми права повинні регламентувати лише основні, найважливіші форми і напрямки взаємодії органів внутрішніх справ із громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування, у кожному конкретному випадку його суб'єкти зі своєї ініціативи і за власним бажанням повинні самі визначати найбільш доцільні засоби досягнення загальної мети – охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями.

На підставі зазначеного можна стверджувати, що необхідність соціального підходу щодо змісту роботи ОВС у ході покращання співпраці з населенням має певні перспективи. Для ОВС ці перспективи пов'язані з можливістю: отримати тісніші контакти з громадськими формуваннями із метою поліпшення контролю за злочинністю та правопорушниками; створити ефективну систему підбору кадрів; збільшити легітимність правоохоронної діяльності серед населення; оптимізувати співпрацю українських правоохоронців із поліцейськими інших країн із метою участі в заходах, що проводяться Радою Європи і Організацією Об'єднаних Націй стосовно нових процесів глобалізації злочинності.

Для громадських формувань органів місцевого самоврядування перспективи полягають у: отриманні якісних послуг із боку правоохоронних органів; більшій відповідальності ОВС за свої дії; можливості брати участь у прийнятті рішень, пов'язаних із діяльністю ОВС і їх структурних підрозділів.

## **Висновки**

Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що покращання взаємовідносин міліції з громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування вже саме по собі є соціальною цінністю і необхідною умовою довіри громадян до влади взагалі. Саме завдяки зміцненню та подальшому розвитку взаємодії з населенням ОВС отримують соціальну прозорість, наукову обґрунтованість і народну підтримку своєї політики дій, оскільки вона відображатиме не міфічні уявлення як бажані рівні та “відсотки”, а реальні досягнення у сфері охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю. І таке становище буде не тільки ефективним засобом забезпечення законності та правопорядку, але й вагомою рисою суспільного життя української держави.

## **Література**

1. Кураев В. И. Содержание и форма // Категория диалектики как ступени познания. – М.: Прогресс, 1971. – С. 202 – 235.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І. П. Голосніченка, Ю. А. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 103 с.
3. Агудов В. В. Соотношение категорий “форма” и “структура” // Философские науки. – 1970. – №1. – С. 64 – 88.
4. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 120, 121.
5. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Вища школа, 1979. – С. 3 – 8.
6. Литвак Б. Г. Управленческие решения. – М.: ЭКМОС, 1998. – С. 78.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
8. Там само.
9. Московец В. И. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення: Автореферат дис. ... канд. соц. наук: 22.00.03 / НУВС. – Харків, 2001. – С. 19.
10. Взаимодействие милиции / полиции и населения: У 3 ч. – Смоленск, 2001. – Ч. 3. – С. 23 – 25.
11. Розпорядження про проект Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999 – 2005 рр.: Наказ Міністерства внутрішніх справ України №1 від 04.01.1999 р. // [www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua).

## **I. Khomyshyn**

### **FORMS OF POLICE PARTICIPATION AND PUBLIC FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FOR PUBLIC REGIME PROTECTION AGAINST OFFENCES**

**The forms of co-operation between the institute of local police bodies and public formation of local self-government in the field of public law against offences are analysed.**

**Key words: public order, public formation, collaboration, co-operation, organs of law and order, law-enforcement system, forms of participation, form of co-operation, form of activity.**