



СУЩНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ ПО ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА

Инна СЛОБОДЕНЮК,

соискатель кафедры административного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The legal nature of public formations for the protection of public order as a form of realization of citizens' right to association is considered in the article. Its main characteristics and own definition are formulated based on the analysis of current legislation and the scientific literature. The attention is paid to the aim of their creation and functioning and differences between these formations and groups, for which creation the Criminal Code provides for criminal liability. To the concept of protection of public order as the main function of such associations is given attention.

Key words: public formations, protection of public order, law-enforcement activity, social defense, offence.

Аннотация

В статье рассмотрены правовая природа и сущность общественных формирований по охране общественного порядка как одной из форм реализации права граждан на объединения. На основании проведенного анализа действующего законодательства и научной литературы выделены их основные признаки и сформулировано авторское определение. Акцентировано внимание на цели их создания и функционирования, а также на отличиях таких формирований от формирований, за создание которых Уголовным кодексом Украины предусмотрена уголовная ответственность. Уделено внимание понятию охраны общественного порядка как основной функции таких объединений.

Ключевые слова: общественные формирования, охрана общественного порядка, правоохранительная деятельность, социальная защита, правонарушение.

Постановка проблемы. Конституция Украины закрепила курс на построение, развитие и укрепление демократического, социального, правового государства. Общегосударственная стратегия, детализированная в концепциях административной и судебной реформ, требует новых подходов к решению вопросов повышения эффективности работы правоохранительных органов, других государственных и негосударственных учреждений Украины по обеспечению прав и свобод человека, его неприкосновенности и личной безопасности. Одним из основных факторов оптимизации такой деятельности следует признать тесное взаимодействие государственных структур с общественностью. В этом аспекте важную роль в оказании помощи правоохранительным органам в поддержании общественного порядка играют общественные формирования по охране правопорядка.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы. В научной литературе уделялось достаточно внимания вопросам обеспечения законности и дисциплины в государстве, охраны прав и свобод человека, его неприкосновенности и личной безопасности. В то же время отметим, что проблема участия общественности в правоохранитель-

ной деятельности, поддержании законности и дисциплины в обществе сегодня освещена недостаточно. В настоящее время отсутствуют комплексные теоретические разработки относительно сущности, создания и функционирования общественных формирований по охране правопорядка. Данным проблемам посвящены отдельные публикации либо раскрываются лишь некоторые их аспекты.

Состояние исследования. Отдельные вопросы деятельности общественных формирований по охране общественного порядка в современных условиях были предметом изучения Л.И. Адашиса, А.Н. Бандурки, Н.В. Богашевой, А.Н. Вашука, Н.П. Гаевой, Е.В. Додина, В.С. Журавского, В.А. Завгороднего, Д.С. Каблова, В.К. Колпакова, В.М. Кравчука, В.Г. Лихолоба, А.Н. Музычука, Ю.С. Назара, Н.А. Цыганчука, В.А. Чепурнова и других авторов. Однако некоторые актуальные и практически значимые проблемы в этой сфере требуют дальнейшей разработки. Так, существует необходимость в раскрытии сущности общественных формирований по охране правопорядка, освещении вопроса целесообразности привлечения граждан к меропрятиям по предотвращению и пресечению административных правонарушений, преступлений, к защите жизни и здоровья граждан, интересов общества и государ-

ства от противоправных посягательств, поскольку борьба с правонарушениями, которые мешают развитию правового государства, ведется пока что на неадекватном уровне. С целью усиления эффективности такой борьбы должны быть объединены усилия всех государственных органов власти, органов местного самоуправления и общественных организаций.

Целью и задачей статьи являются исследование сущности общественных формирований по охране правопорядка как одной из форм реализации права граждан на объединения, определение основных их признаков и разработка дефиниции, а также анализ отличий такого формирования от формирований, за создание которых Уголовным кодексом Украины предусматривается уголовная ответственность.

Изложение основного материала. Правовой основой участия граждан в обеспечении охраны общественного порядка являются Конституция Украины [5], Закон Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» [14], Типовой устав общественного формирования по охране общественного порядка и государственной границы, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины от 20 декабря 2000 г. № 1872 [13], Указ Президента Украины «О дополнитель-



ных мерах по улучшению деятельности органов внутренних дел и общественных формирований по охране общественного порядка» от 16 июня 1999 г. № 650/99 [12], решения местных государственных администраций и органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка и государственной границы, борьбы с преступностью и административными правонарушениями, а также положения (уставы) этих формирований, другие нормативные акты и документы, регулирующие вопросы деятельности общественных формирований правоохранительной направленности (например, программа «Милиция и народ – партнеры», разработанная Министерством внутренних дел Украины).

Согласно п. 2 Типового устава общественного формирования по охране общественного порядка и государственной границы, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 20 декабря 2000 г. № 1872 [13], такое формирование создается как общественное объединение на добровольных началах для содействия органам местного самоуправления, правоохранительным органам, Государственной пограничной службе Украины и органам исполнительной власти, а также должностным лицам в предотвращении и пресечении уголовных и административных правонарушений, защите жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также спасения людей и имущества во время стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций [13]. Согласно ст. 4 Закона Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» от 22 июня 2000 г. № 1835-III [14] общественные формирования по охране общественного порядка создаются на добровольных началах по месту работы, учебы или проживания граждан в составе не менее 10 человек. Решение об их создании принимается на собраниях (конференциях) граждан. Общественные формирования по охране общественного порядка могут быть созданы на основе общественной самостоятельности как сводные отряды общественных формирований, специализиро-

ванные отряды (группы) содействия милиции, ассоциации общественных формирований и так далее [14]. Таким образом, законом не устанавливается исключительный перечень видов таких организаций.

В научных источниках существуют различные формулировки понятия «общественное формирование по охране правопорядка». Так, Д.С. Каблов определяет, что общественным формированием по охране общественного порядка и государственной границы является такое, которое создано на основе самодеятельности и легализовано в предусмотренном законом порядке; исключительно добровольное общественное формирование, созданное на основе единства интересов; образованное физическими лицами для совместной реализации ими на законных основаниях прав и свобод; его деятельность должна быть направлена на предотвращение и пресечение правонарушений, защиту жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также на спасение людей и имущества во время стихийного бедствия и других чрезвычайных ситуаций [2, с. 14].

А.Н. Музычук считает, что под общественным формированием по охране общественного порядка следует понимать созданную на основе общественной самостоятельности и зарегистрированную в предусмотренном законом порядке организацию, деятельность которой направлена на предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений, защиту жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также на спасение людей и имущества во время стихийного бедствия и других чрезвычайных ситуаций [9, с. 75]. Также автор указывает, что общественным формированием по охране общественного порядка признается, во-первых, общественная организация, созданная на основе общественной самостоятельности и зарегистрированная в предусмотренном законом порядке; во-вторых, исключительно добровольное общественное формирование, созданное на основе единства интересов; в-третьих, только такое формирова-

ние, которое образовано физическими лицами для совместной реализации ими на законных основаниях своих прав и свобод; в-четвертых, деятельность которого должна быть направленной на предупреждение и пресечение правонарушений, защиту жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также на спасение людей и имущества во время стихийного бедствия и других чрезвычайных ситуаций [10, с. 10–11].

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что не все авторы считают общественные формирования по охране правопорядка общественными организациями. Так, М.В. Менджул указывает, что положения Закона Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» от 22 июня 2000 г., в частности ст. 16, которая предусматривает координацию и контроль за деятельностью общественных формирований со стороны местных государственных администраций и органов местного самоуправления совместно с органами внутренних дел и подразделениями Государственной пограничной службы Украины, не дают основания считать общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы видом общественных организаций [6, с. 184–188]. На наш взгляд, согласиться с этим нельзя. Так, согласно п. 3 ст. 1 Закона Украины «Об общественных объединениях» общественная организация – это общественное объединение, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица. Кроме того, координация и контроль за деятельностью общественных формирований со стороны местных государственных администраций и органов местного самоуправления совместно с органами внутренних дел и подразделениями Государственной пограничной службы Украины являются формами их взаимодействия, без которых такая деятельность была бы неэффективной.

Таким образом, общественное формирование по охране общественного порядка – это в первую очередь общественное объединение, то есть добровольное объединение физиче-



ских лиц и (или) юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных интересов, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других [11]. При этом добровольность предусматривает право лица на свободное участие или неучастие в общественном объединении, в том числе в его образовании, вступлении в такое объединение или прекращении членства (участия) в нем.

Законом Украины «Об общественных объединениях» также устанавливается цель, для достижения которой данное общественное объединение должно создаваться: для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных интересов, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других [11]. Эта цель конкретизируется в Законе Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы». Так, в соответствии со ст. 1 этого закона граждане Украины имеют право создавать общественные объединения для участия в охране общественного порядка, содействия органам местного самоуправления, правоохранительным органам, Государственной пограничной службе Украины и органам исполнительной власти, а также должностным лицам в предотвращении и пресечении административных правонарушений и преступлений, защиты жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также спасения людей и имущества во время стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций [14]. Таким образом, можно констатировать, что главной целью таких объединений является охрана общественного порядка. Они не являются государственными органами, однако вместе с государственными органами осуществляют одну из важнейших функций государства – правоохранительную [7, с. 555].

Традиционно под охраной общественного порядка понимают целенаправленную деятельность, которая должна обеспечивать соблюдение установленных правил поведения, общественное спокойствие и нормальные условия жизнедеятельности чело-

века и общества. В ее задачи входит создание таких условий в общественных местах, при которых уважались бы или хотя бы не нарушались правила поведения, нормы общественной морали, спокойствие граждан, их культурные обычаи и отдых [4, с. 36]. То есть такая деятельность имеет целью обеспечение покоя населения, охрану жизни, здоровья, прав и свобод, достоинства граждан, создание благоприятных условий для нормального функционирования государственных и общественных организаций, воспитание уважения к обществу и соблюдения общественной морали [10, с. 7].

Стабильный общественный порядок – необходимое условие и составная часть нормального функционирования общества [16, с. 12]. Обеспечение общественного порядка является одной из главных функций государства. Однако государственный аппарат не способен обеспечить надлежащий общественный порядок и неприкосновенность государственных границ Украины без широкого, активного и постоянного привлечения к этой деятельности широких масс населения [1, с. 26]. Таким образом, общественные формирования по охране правопорядка выполняют вспомогательную функцию, вместе с правоохранительными органами влияя на нарушителей, тем самым осуществляя меры по борьбе с преступлениями.

На современном этапе развития гражданского общества в Украине главной задачей общественных организаций должно стать налаживание постоянного взаимодействия, коммуникации между обществом и государством. Именно общественные организации могут стать реальными каналами представительства всего спектра общественных интересов, посредниками между их носителями и властью [3, с. 37].

Общественные формирования по охране общественного порядка вносят значительный вклад в дело нейтрализации и уменьшения количества правонарушений в сфере охраны общественного порядка, укрепления законности и правопорядка в стране [8, с. 84].

Необходимо отметить, что современная социальная и политическая ситуация в Украине создает благо-

приятные условия для возникновения военизированных или вооруженных формирований. Поэтому необходимо отличать общественное формирование по охране правопорядка от формирований, за создание которых ст. 260 Уголовного кодекса Украины предусматривается уголовная ответственность. Так, под военизированными следует понимать формирования, имеющие организационную структуру военного типа (единоначалие, подчиненность и дисциплину), в которых проводится военная, строевая или физическая подготовка. Вооруженные формирования – это военизированные группы, которые незаконно имеют на вооружении пригодное для использования огнестрельное, взрывное или другое оружие (ст. 260 Уголовного кодекса Украины). Таким образом, общественное формирование по охране правопорядка отличается от военизированных и вооруженных формирований, во-первых, законностью их создания и функционирования, то есть общественное формирование по охране правопорядка создается и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Украины. Во-вторых, такие формирования не являются военизированными и вооруженными, поскольку им запрещается во время выполнения своих обязанностей по охране общественного порядка использовать холодное и огнестрельное оружие, в том числе охотничье, которое в соответствии с действующим законодательством находится в их личном пользовании [14]. Необходимо обратить внимание, что для незаконных формирований присущ такой признак, как проведение военной, строевой или физической подготовки. Действительно, это отчасти характерно и для общественных формирований правоохранительной направленности, однако мы поддерживаем мнение В.А. Робака, который считает целесообразным исключить из законодательного определения военизированного формирования признак «проведение физической подготовки» как такой, который не является определяющим [15, с. 8].

Выводы. Таким образом, можем выделить основные признаки общественного формирования по охране правопорядка: 1) это общественное



объединение, а именно общественная организация; 2) создается на добровольных началах; 3) учредителями и членами (участниками) являются физические лица; 4) отсутствие имущественного интереса участников; 5) создается для осуществления конкретной цели – участия в охране общественного порядка; 6) целью является оказание помощи государственным правоохранительным органам в предупреждении, предотвращении и прекращении противоправного поведения физических и юридических лиц, а также во время чрезвычайных ситуаций.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным предложить следующее определение: общественное формирование по охране правопорядка – это добровольная неприбыльная общественная организация, учредителями и членами которой являются физические лица, созданная в соответствии с законодательством Украины для участия в охране общественного порядка путем оказания помощи государственным правоохранительным органам в предупреждении, предотвращении и прекращении противоправного поведения физических и юридических лиц, а также во время чрезвычайных обстоятельств.

Список использованной литературы:

1. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Долгополов. – К., 2008. – 268 с.
2. Каблов Д.С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Каблов. – Х., 2008. – 21 с.
3. Каблов Д.С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Каблов. – Х., 2008. – 191 с.
4. Кононенко С.В. Общественность на страже правопорядка / С.В. Кононенко. – М. : Наука, 1980. – 173 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Менджул М.В. Види громадських організацій в Україні / М.В. Менджул // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 184–188.
7. Московец В.І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку / В.І. Московец // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 553–558.
8. Московец В.І. Організаційно-правові засади участі громадськості в охороні громадського порядку в Україні / В.І. Московец // Право і безпека: науковий журнал. – 2011. – № 3. – С. 80–85.
9. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Музичук. – Х., 2003. – 212 с.
10. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Музичук. – Х., 2003. – 22 с.
11. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
12. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку : Указ Президента України від 16 червня 1999 р. № 650/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – С. 69.
13. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і наруквної пов'язки члена такого формування : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1872 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF>.
14. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
15. Робак В.А. Кримінальна відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Робак. – К., 2008. – 20 с.
16. Цикалевич В.М. Поняття та зміст охорони громадського порядку / В.М. Цикалевич // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2004. – Вип. 28. – С. 12–15.