

ЩОДО ПРАВОМІРНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НЕДЕРЖАВНИМИ МІЛІТАРИЗОВАНИМИ ФОРМУВАННЯМИ

**Комзюк Альона Валентинівна - викладач кафедри адміністративного
права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ**

УДК 351.75+343.34

Articolul analizează temeiul legal al participării cetățenilor la protecția dreptului și a ordinii prin exemplul determinării legitimității funcțiilor de protejare a ordinii publice de către grupuri militarizate nestatale. Se observă că în Ucraina activitatea grupurilor publice s-a intensificat recent, pentru care nu există informații cu privire la motivele legale pentru organizarea și funcționarea lor. Se trage concluzia cu privire la inadmisibilitatea creării și activității oricăror formațiuni publice, în special militarizate, cu încălcarea procedurii stabilite de lege.

Cuvinte cheie: ordine publică, securitate, poliție, formațiuni militarizate nestatale, legalitate

В статье анализируются правовые основы участия граждан в охране правопорядка на примере определения правомерности осуществления функций охраны общественного порядка негосударственными милитаризованными формированиями. Отмечено, что в Украине в последнее время активизировалась деятельность общественных формирований, в отношении которых отсутствуют сведения о законных основаниях их организации и функционирования. Сделан вывод о недопустимости создания и деятельности любых общественных, особенно милитаризованных, формирований с нарушением установленного законом порядка.

Ключевые слова: общественный порядок, охрана, полиция, негосударственные милитаризованные формирования, правомерность

The legal bases for citizens' participation in the protection of public order through the example of determining the lawfulness of the exercising of public order protection functions by non-state militarized formations are analyzed in the article. It is noted that in recent years, the activity of public formations increased in Ukraine, in relation to which there is no existing information on the legal grounds for their organization and functioning. It was concluded concerning the inadmissibility of the creation and operation of any public, especially militarized, formations with violation of the procedure established by law.

Key words: public order, protection, police, non-state militarized formations, lawfulness

Захист прав і свобод громадян, охорона правопорядку, протидія злочинам та іншим правопорушенням є однією із основних внутрішніх функцій держави. Останнім часом в Українському суспільстві ведеться багато дискусій щодо ефективності реалізації зазначеної функції, оскільки рівень злочинності

та адміністративної деліктності не тільки не знижується, а й помітно зростає. Відтак виникає запитання про здатність державних структур, на які покладено реалізацію правоохоронної функції, забезпечити реальне зміцнення правопорядку та зниження рівня злочинності.

Варто погодитись з думкою про те, що ефективність охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями неможливі без підтримки та участі у цій справі широких верств населення. Рішучі заходи, спрямовані на боротьбу зі злочинністю, не призведуть до кардинального поліпшення ситуації доти, доки зусилля правоохоронних структур, зокрема поліції не отримають широкої підтримки з боку населення. Поліція може досягти значних успіхів у боротьбі зі злочинністю лише в тому разі, коли буде побудовано атмосферу взаємоповаги і співробітництва між нею і громадянами. Необхідно зробити наголос на тому, що далеко не тільки поліція повинна займатися питаннями охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями. Відповідальність за все це повинна лежати перш за все на самому суспільстві, а поліція є лише органом, який повинен координувати та охороняти на професійній основі законні інтереси громадян і допомагати в створенні таких громадських формувань, які своїми зусиллями були б в змозі захистити себе від протиправних посягань [1, с. 11-12].

Як слушно зазначає О.І. Безпалова, завдяки активній участі громадськості в різноманітних суспільних процесах, у тому числі в процесах формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, у конкретної людини можуть сформуватися відповідні соціальні цінності, розуміння необхідності дотримання правослухняної поведінки, обрання конкретного типу поведінки у зв'язку з усвідомленням необхідності залучення до різних аспектів громадського життя [2].

Революція гідності та російська агресія сприяли значному підвищенню політико-правової активності громадян, результатом чого стало виникнення нових форм громадських об'єднань. Окремі представники громадськості не просто вимагають від державних структур активізації протидії правопорушенням, а й роблять спроби власними силами вплинути на ситуацію, перебравши на себе виконання функцій правоохорони. Це, в свою чергу, потребує оцінки правомірнос-

ті такої діяльності, відповідності її вимогам Конституції України та чинному законодавству.

Проблема правового забезпечення участі громадян в реалізації функцій правоохорони в юридичній літературі отримала певне висвітлення, зокрема у працях М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.П. Корнієнка, О.М. Музичука, В.Г. Поліщука, О.Ю. Салманової та інших вчених. Проте існуючі праці переважно стосувались діяльності громадських формувань у співпраці з міліцією. В сучасних умовах виникають нові види громадських формувань правоохоронної спрямованості, в тому числі мілітаризовані, правові засади функціонування яких потребують нових досліджень.

Відтак **завданням** даної статті є визначення правомірності здійснення функцій охорони громадського порядку недержавними мілітаризованими формуваннями.

Перш ніж зробити відповідні висновки, доцільно проаналізувати загальні правові засади участі громадськості в охороні громадського порядку. Насамперед нагадаємо ст. 36 Конституції України [3], яка гарантує громадянам право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Проте в цій же статті йдеться про можливість законодавчого обмеження цього права в інтересах національної безпеки та публічного порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Зокрема такі обмеження, точніше, певні додаткові вимоги щодо створення і діяльності стосуються об'єднань правоохоронного спрямування.

Основним центральним органом виконавчої влади, на який покладається здійснення функцій щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, є Національна поліція України. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» [4] діяльність поліції здійснюється в

тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства. Необхідно наголосити, що саме у взаємодії з органами поліції можуть здійснювати практичну діяльність громадські формування з охорони публічного порядку. Про це свідчить аналіз ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні публічного порядку і державного кордону» [5], в якій зазначено, що повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції. Засади їх створення та функціонування також визначено у згаданому Законі, тому варто детальніше зупинитись на його основних положеннях.

Отже, Закон визначив, що громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади, 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, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

У зв'язку з цим варто наголосити, що зазначені формування не можуть функціонувати, якщо вони не створені у порядку, встановленому Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Тому викликає сумніви легітимність деяких формувань, про створення яких останнім часом повідомляють засоби масової інформації.

Так, очима членів організації «Національні дружини», які склали присягу «на вірність та служіння Українському народу» у м. Києві, злочинність на вулицях, правопорушення, крадіжки, наркоманія, реклама наркотиків на вулицях є наслідком дефіциту контролю правоохоронних органів. Організація збирається посилити патрулювання вулиць українських міст та надати необхід-

ну допомогу поліцейським у забезпеченні спокою та запобіганню правопорушенням. Зокрема вони вже нібито почали боротьбу з бракон'єрами, незаконними гральними салонами тощо [6].

Виникає запитання, чи правомірні дії та наміри цієї організації, адже керівники таких формувань впевнені, що діють виключно в межах Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». На нашу думку, згадані «Національні дружини» насамперед мають пройти державну реєстрацію, для якої, як встановлює згаданий Закон, подаються рішення про створення громадського формування, підтримане відповідним органом Національної поліції, узгоджене з ним положення (статут), інформація про склад керівного органу, а також список членів формування.

Положення (статут) про громадське формування є основним документом, відповідно до якого формування здійснює свою діяльність. Воно повинно містити:

1) назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу;

2) відомості про структуру формування і територію, в межах якої воно провадитиме свою діяльність;

3) визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), їх повноважень;

4) умови і порядок прийняття громадян до громадського формування і вибуття з нього;

5) статутні права та обов'язки членів громадського формування;

6) джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування;

7) порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або у разі завдання збитків майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків;

8) порядок внесення змін і доповнень до положення (статуту);

9) порядок припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних з його ліквідацією.

Оскільки положення (статут) погоджується з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, останнє має можливість забезпечити його відповідність встановленим вимогам. Щодо згаданих «Національних дружин», наприклад, інформація про положення чи статут на офіційній сторінці в мережі Інтернет відсутня. Зазначено лише, що «національні дружини» – це добровільні об'єднання, створені для забезпечення порядку на вулицях українських міст. Склад організації – це колишні учасники бойових дій та патріотична молодь. Вступити до подібної організації можливо через сайт, де буде запропоновано декілька запитань – ім'я, прізвище, а також наявність у кандидата легальної зброї [7].

Відтак існування подібних організацій насправді підтверджує хибну думку про те, що в складних соціально-політичних умовах в Україні можливе вільне і безконтрольне застосування насилля, тому громадяни вимушені шукати допомогу, надійне плече, вбачаючи в цьому «гарантію спокою та порядку». Такою гарантією ніби може стати контроль подібних формувань за злочинністю. На нашу думку, такий контроль, прикриваючись благородними цілями, неодмінно призведе до втручання в усі суспільні та приватні сфери життя людини і громадянина. Про це свідчать також заяви представників партії «Національний корпус», які стверджують, що «Національні дружини» підтримують порядок і надають допомогу правоохоронним органам там, де у них «не доходять руки». Діють вони виключно за нормами закону і викликають поліцію – так, власне, відбувається координація. Вони просто часто перебувають на місці швидше ніж поліція [8]. Як зазначалось, жодної інформації про легітимність зазначеного формування, яку забезпечують виключно державна реєстрація і наявність положення чи статуту, віднайти неможливо, тому словам про його діяльність «виключно за нормами закону» важко довіряти.

Так, закон дозволяє громадянам допомагати Національній поліції. Але подібна діяльність має здійснюватись виключно в межах закону. Це означає також відповідність за-

кону правоохоронних заходів, які мають право застосовувати представники громадських формувань. Відповідно до ст. 13 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків із забезпечення публічного порядку після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право:

- вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

- у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

- спільно з поліцейськими затримувати і доставляти до органу Національної поліції, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони публічного порядку і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення;

- входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;

- у невідкладних випадках використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам (за їх згодою), крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення, для доставлення до лікувальних закладів осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які потерпіли від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги;

- у разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози

життю або здоров'ю громадян вживати заходів до припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами;

- під час виконання обов'язків члена громадського формування використовувати за власним бажанням свій або інший приватний автотранспорт за згодою власника або особи, у володінні якої він перебуває. Відшкодування витрат за його використання у таких випадках може провадитися за рахунок коштів громадського формування у порядку, визначеному його положенням (статутом);

- застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

Щодо останнього права варто зазначити, що Закон детально визначає не тільки підстави та порядок застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів індивідуального захисту та самооборони, а й питання придбання зазначених засобів, порядок якого визначається Міністерством внутрішніх справ України. Отже, не може бути й мови про якусь особисту, навіть легальну зброю представників формувань, що, нагадаємо, передбачено однією з умов вступу до згаданих «Національних дружин».

Виникає також запитання щодо фінансування подібних формувань, адже в Законі встановлено, що дані джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування є обов'язковою складовою його статуту чи положення про нього. Обов'язок щодо фінансування формування лежить на його засновнику. Як стверджують представники політичної партії «Національний корпус», «Національні дружини» забезпечуються засобами небайдужих бізнесменів і громадян [9]. Але тут знову запитання – хто, у якому обсязі і на яких умовах фінансує таку діяльність. Саме з цього приводу дуже багато роздумів, кому потрібне створення такої організації, і

чи буде таке формування справді боротися за спокій на наших вулицях, чи все ж «дружини» будуть діяти в інтересах певних осіб.

Ще раз варто наголосити, що головне і єдине завдання громадських об'єднань – це допомога Національній поліції в забезпеченні громадського порядку і протидія незначним правопорушенням [10, с. 44]. Як правило, діяльність таких структур дуже жорстко регулюється, у таких формувань практично немає свободи дій поза межами контролю поліції. При цьому нормативні документи прописані так, щоб не допустити передачі функцій держави стороннім структурам чи підміни обов'язків правоохоронних органів. Важливо також, що приступити до виконання своїх обов'язків учасники цих формувань можуть тільки після проходження відповідної правової і спеціальної підготовки в органах Національної поліції, а також отримавши в органах місцевого самоврядування свідоцтво учасника (члена) громадського формування і маючи наруканні пов'язки, зразки яких затверджуються у встановленому порядку [9].

Проаналізувавши правові засади участі громадян в охороні правопорядку, можна зробити загальний **висновок**, що в Україні можуть існувати різні громадські організації, в тому числі правоохоронної спрямованості, але утворюватися і функціонувати вони мають виключно відповідно до закону. В Україні є лише одна монополія на застосування сили – це держава, від імені якої й діє Національна поліція. Саме з цих позицій варто оцінювати правомірність здійснення функцій охорони публічного порядку недержавними мілітаризованими об'єднаннями. Якщо його засновником чи засновниками дотримано всіх вимог закону щодо утворення формування, забезпечено його дієву взаємодію з органами Національної поліції, належне здійснення учасниками формування своїх статутних завдань і функцій, то таку соціально-політичну активність можна лише вітати. Створення ж і діяльність будь-яких громадських, особливо мілітаризованих, формувань з порушенням встановленого законом порядку є неприпустимими, а подібні

формування підлягають примусовому розпуску.

Література

1. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями. Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2003. 193 с.
2. Безпалова О.І. Особливості участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави. *Юридична наука*. 2015. № 8. С. 42-49.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* 1996. № 30. Ст.141.
4. Про Національну поліцію : закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
6. «Національні дружини»: що таке «український порядок»? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-reali/29015410.html>
7. Національні дружини. URL: <https://ndrugua.org/>
8. Хто і навіщо створив «Національні дружини»? URL: www.bbc.com/ukrainian/features-42859649
9. Национальные дружины – кто они и зачем? 7я. *Всеукраинский популярный еженедельник*. 2018. № 6 (896).
10. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. – Харків, 2016. – 408 с.