

## ЩОДО МЕТОДІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЧЛЕНІВ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

У зв'язку з переходом нашої країни до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління та організаційно-правовому статусі громадських формувань правоохоронної спрямованості надзвичайно актуальною видається проблема адміністративно-правових методів, що застосовуються членами громадських формувань під час виконання ними обов'язків з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Під дією соціально-економічних та політичних змін, що відбуваються у нашій країні, змінюється також і система правових засобів, які застосовуються для забезпечення правопорядку. Тематика даної статті безпосередньо пов'язана з таким напрямком реформування органів та підрозділів системи МВС України, як підвищення взаєморозуміння органів внутрішніх справ і громадськості в процесі виконання правоохоронних завдань. У статті аналізуються проблеми, які визнані пріоритетними Програмою розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001–2005 рр., затвердженої наказом МВС України № 356 від 11 травня 2001 р [1].

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дослідження склали наукові праці в галузі теорії управління та адміністративного права – Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.Г. Борисенкова, І.П. Голосніченка, В.М. Гарашука, А.Е. Жалінського, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлова, Г.А. Остюк, О.П. Коренева, В.Г. Поліщука та ін. Однак питання методів правоохоронної діяльності членів громадських формувань з охорони правопорядку ще не було предметом окремого дослідження, висвітлення в науковій літературі методів правоохоронної діяльності громадян залишається епізодичним і неповним. На цей час невирішеною є проблема класифікації методів правоохоронної діяльності громадян їх співвідношення з методами, що застосовуються працівниками інших правоохоронних органів та підрозділів під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями.

У науковому дослідженні поставлено наступні завдання: проаналізувати основні теоретичні підходи до з'ясування методів правоохоронної діяльності громадян; сформулювати власні поняття переконання та примусу; визначити основні ознаки та форми методів правоохоронної діяльності громадян в сфері охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями та здійснити їх класифікацію.

Під методом звичайно розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього методами є способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції і у встановлених межах на юридичних та фізичних осіб [2, с.92]. Правильне розуміння методів правоохоронної діяльності можливе лише у взаємозв'язку з функціями цієї діяльності. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну

мету і дії, спрямовані на її досягнення. Тому вона є частиною діяльності. Це дозволяє відокремити методи діяльності від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями діяльності. Але, взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій діяльності, будуть уже становити методи управління [3, с.146]. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність правоохоронних органів, у тому числі і громадських формувань правоохоронної спрямованості.

Методи правоохоронної діяльності різноманітні, але це не виключає наявності у них загальних рис. Найбільш характерними для методів правоохоронної діяльності є такі ознаки: 1) способи впливу на правопорушників; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави в сфері охорони громадського порядку; 3) засоби досягнення правоохоронної мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають в процесі здійснення правоохоронної діяльності; 5) способи реалізації компетенції громадськості з охорони правопорядку. В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управляючого впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління [3, с.147].

У системі методів правоохоронної діяльності громадськості важливе місце посідає переконання – особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, що громадяни, які виконують правоохоронні завдання, повинні свідомо виконувати встановлені обов'язки з охорони правопорядку. Це означає впровадження в діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність становлять необхідну умову правоохоронної діяльності, успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття неприпустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями. Таким чином, переконання – це система заходів правового і неправового характеру, які здійснюються громадянами, що виконують правоохоронні завдання, та проявляються у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності залучення населення до правоохоронної діяльності, чіткого виконання законів та інших правових актів.

Основними формами переконання, які можуть застосовуватися в правоохоронній діяльності громадськості є: організація правоохоронних заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.), особистий приклад; роз'яснення завдань охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж громадськості з питань найбільш дієвого

виконання правоохоронних завдань; заохочення (моральне – подяка, нагородження почесним знаком, інформування в засобах масової інформації про правоохоронну діяльність певних громадян т. ін., матеріальне – грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб); критика роботи і поведінки окремих осіб.

Як свідчить практика правоохоронної діяльності громадських формувань з охорони правопорядку, все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання громадських обов'язків з охорони правопорядку. Зростаюче значення заохочень є важливим проявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання правоохоронної діяльності. Але на сьогоднішній день передбачені Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» моральні та більшою мірою матеріальні заохочення не відповідають фізичним та емоційним затратам, які зазнають громадяни під час виконання правоохоронних функцій.

Вище ми розглянули так зване внутрішнє переконання, тобто переконання, яке застосовується до громадян, які виконують правоохоронні завдання. У свою чергу, зовнішнє переконання (переконання, спрямоване у більшості випадків на правопорушників) застосовується для забезпечення добровільного і сумлінного дотримання всіма громадянами норм права і правил співжиття, на виховання у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки. Для досягнення зазначених цілей використовується система заходів соціально-економічного, ідеологічного, правового і виховного характеру, які здійснюються у різних формах. До них належать: індивідуальна виховна робота з особами, що допускають правопорушення; роз'яснення громадянам законодавства; проведення бесід з батьками та іншими близькими родичами неповнолітніх, що допускають правопорушення; критика антигромадських вчинків правопорушників і створення навколо цих осіб обстановки загального осуду; інформування населення про стан охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю тощо.

Заходи переконання не завжди достатні для попередження і припинення правопорушення. Для більш ефективного впливу на правопорушників застосовуються також заходи адміністративного примусу. Примус характеризується тим, що цей метод впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання і тільки після застосування переконання. Він застосовується до порівняно незначної кількості людей, як правило тих, що вчинили правопорушення. Примус – це психологічний або фізичний вплив на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми [4, с.193]. Адміністративний примус, що застосовується громадянами під час охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями, є одним з видів державного примусу. Йому, як і державному примусу в цілому, властиві риси, сутність яких зводиться до використання громадянами, що виконують правоохоронні завдання, засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. Разом з тим адмі-

ністративний примус, що застосовується громадськістю, має низку характерних особливостей. Такими особливостями є те, що: адміністративний примус використовується для охорони суспільних відносин, які виникають у сфері охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями; зовнішнє спрямування адміністративного примусу; механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів; порядок застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права; застосування адміністративного примусу – це результат реалізації владних повноважень громадян, що виконують правоохоронні функції; заходи адміністративного примусу, що застосовуються громадянами, які виконують правоохоронні завдання, у кількісному відношенні поступають примусовим заходам, які мають право застосовувати правоохоронні органи (наприклад, міліція). Викладене дає можливість визначити адміністративний примус, що застосовується громадськістю, як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою забезпечення чіткого дотримання правил громадського порядку. Примус – це метод вольового, недобровільного забезпечення виконання юридичними та фізичними особами відповідної дії або утримання від неї. Заходи адміністративного впливу застосовуються для охорони відповідних юридичних відносин. Громадські формування з охорони правопорядку уповноважені застосовувати ті чи інші примусові заходи, що є результатом реалізації їх владних повноважень правоохоронного характеру. Система заходів примусу, яка застосовується громадськістю, що виконує функції з охорони правопорядку, різноманітна, і включає в себе заходи як психічного, так і фізичного впливу.

Метою примусу є спонукання громадян, а також посадових та юридичних осіб до виконання загальнообов'язкових правил поведінки в сфері громадського порядку. Застосування заходів примусу чітко регламентовано законом. Таким чином, примус – це метод вольового забезпечення відповідної правової поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою застосування заходів впливу, урегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного громадського порядку, припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників.

Адміністративний примус – поняття родове. Залежно від мети призначення всі заходи адміністративного примусу, що застосовуються громадськими формуваннями з охорони правопорядку, можуть бути зведені у відповідні групи. В останні роки вченими-адміністративістами запропонована трьохчленна класифікація цих заходів: 1) адміністративно-попереджувальні заходи; 2) заходи адміністративного припинення та забезпечення адміністративного провадження; 3) адміністративні стягнення [5, с.112; 3, с.152; 4, с.198; 6, с.45-46]. Щодо правоохоронної діяльності громадян, які виконують правоохоронні завдання, то необхідно зазначити, що заходи примусу, які вони мають право застосовувати, необхідно класифікувати на: адміністративно-попереджувальні заходи та заходи

адміністративного припинення і забезпечення адміністративного провадження. Застосування заходів адміністративних стягнень до компетенції громадян, які виконують правоохоронні завдання, не входить.

Одним з найбільш поширених засобів адміністративного попередження, що застосовується членами громадських формувань правоохоронної спрямованості, є перевірка документів. Відповідно до п. 2 частини третьої ст.13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [7] у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів члени громадських формувань правоохоронної спрямованості мають право перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу. Особливим видом перевірки документів є перевірка членами громадських формувань у водіїв автотранспортних засобів посвідчень водія, шляхових листів тощо. Так, відповідно до пункту восьмого частини третьої статті 13 зазначеного Закону, у разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян члени громадських формувань мають право здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами.

Наступним адміністративним заходом попередження є відвідування членами громадських формувань правоохоронної спрямованості 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 (п.5 ч.3 ст.13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»). А у разі участі спільно з прикордонниками у пошуку порушників кордону за згодою громадян або власника підприємства, установи, організації чи уповноваженого ним органу та в присутності їх представників члени громадських формувань мають право входити у будь-який час доби до житлових приміщень, на територію і в приміщення підприємств, установ, організацій та оглядати транспортні засоби підприємств, установ та організацій, житлові та інші приміщення громадян, а також їх земельні ділянки (п.6 ч.3 ст.13 зазначеного Закону).

Крім того, до попереджувальних заходів адміністративно-правового характеру, які мають право застосовувати члени громадських формувань правоохоронної спрямованості, належать: виявлення порушень правил дорожнього руху (п.8 ч.3 ст.13 Закону); огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою перевірки охорони державного та колективного майна (займаються охоронці з числа членів громадських формувань правоохоронної спрямованості); додержання правил продажу товарів і надання послуг населенню; обмеження або заборона руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; проведення членами громадських формувань профілактичних заходів. З метою попередження правопорушень члени громадських формувань за дорученнями працівників міліції можуть здійснювати також і окремі акти адміністративного нагляду за особами, звільненими з

мість позбавлення волі. Але зазначений попереджувальний захід має комплексний адміністративно-правовий характер, оскільки включає заходи як щодо попередження, так і припинення правопорушень.

Протиправна поведінка може проявитися у конкретному правопорушенні або в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб. Це обумовлює необхідність застосування як державними органами, так і громадськими об'єднаннями правоохоронної спрямованості до правопорушників різноманітних засобів припинення їх антигромадських діянь. На відміну від правоохоронних органів, засоби адміністративного примусу, які застосовуються членами громадських формувань правоохоронної спрямованості, є менш численними. Вони також є менш численними порівняно з попереджувальними заходами, що застосовуються членами громадських формувань. Їх застосування обумовлене необхідністю швидкого і ефективного припинення правопорушень. Заходи припинення правопорушень – це примусове зупинення протиправних діянь, що мають ознаки правопорушення.

До заходів адміністративного припинення та забезпечення у справах про адміністративні правопорушення, які мають право застосовувати члени громадських формувань правоохоронної спрямованості, належать: вимагання від громадян додержання ними правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів (п.1 ч.3 ст.13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»); затримання і доставлення до органу внутрішніх справ, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення (п.3 ч.3 ст.13 Закону); тимчасове відсторонення водіїв від керування транспортними засобами (п.7 ч.3 ст.13 Закону); застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів індивідуального захисту і самооборони (п.11 ч.3 ст.13 Закону). Так, відповідно до ст.14 зазначеного Закону України члени громадського формування з охорони громадського порядку під час спільного з працівниками органів внутрішніх справ виконання покладених на них завдань з охорони громадського порядку мають право застосувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії. Порядок придбання, видачі громадським формуванням з охорони громадського порядку цих спеціальних засобів та їх зберігання визначається Міністерством внутрішніх справ України.

Членам громадського формування забороняється під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку використовувати холодну та вогнепальну зброю, в тому числі мисливську, яка згідно з чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні. На думку дисертанта, до чинного Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» доцільно внести зміни, надав-

ши як членам громадських формувань правоохоронної спрямованості, так і громадянам, які виконують правоохоронні функції, але не перебувають у членстві громадських формувань, право на носіння, зберігання і застосування мисливської зброї та зброї зарядженої гумовими кулями або іншими кулями непроникливої дії.

Отже, насамкінець необхідно зазначити те, що вибір певних методів правоохоронної діяльності залежить перш за все від специфіки діяльності громадських формувань з охорони правопорядку, яка повинна бути детально відображена у статутних документах цих громадських об'єднань. Від вмілого використання передбачених нормативно-правовими актами методів правоохоронної діяльності залежить ефективність виконання всього комплексу завдань з охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями, що покладені державою на громадські формування правоохоронної спрямованості. Основні положення дослідження означеної проблеми може бути використано для подальшої розробки та удосконалення нормативно-правового регулювання організаційно-правових питань участі громадян в правоохоронній діяльності.

**Список літератури:** 1. Програма розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001-2005 рр.: Наказ МВС України № 356 від 11 травня 2001 р. К., 2001. 2. Лазарев Б.М. Гражданин и аппарат управления в СССР. М., 1984. 3. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін. За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2001. 4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. 2-ге вид., допов. К., 2000. 5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Ю.А. Кондратьєва. К., 1995. 6. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х., 2002. 7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст.338.

*Надійшла до редколегії 30.01.03*