

blanket rules that refer to the above three regulations to clarify the legal basis for their application, mainly to the Law on the National Police.

It is also determined that the limits of harm caused by a law enforcement officer during the application of coercive measures must be commensurate with two factors: first, with the potential for danger to law enforcement interests (legal basis), and secondly, with the situation in which turned out to be the subject of coercion during the elimination of the specified non-security (factual basis). These two factors, combined, are nothing more than a complex basis of harm to the offender. And the actions of law enforcement officers will only be morally justified and permitted by law if the damage they caused is commensurate with both factors of the cause that caused it, ie the reason for the damage.

The article expresses the opinion that the researched issues reflect the opposition of public and private interest, which is solved using the universal principle of proportionality. It is in this way that the legal regulation is carried out, where the legislator approaches the infliction of harm as a result of the use of force in a differentiated manner.

Keywords: coercion, coercive measures, legal regulation, grounds for the use, legal grounds, factual grounds, law enforcement agencies.

УДК 351.75

DOI: 10.31733/2078-3566-2020-2-105-109



Світлана РИЖКОВА ©
інспектор сектору превенції
(Шевченківський ВП Дніпровського
ВП ГУНП в Дніпропетровській області)

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ЧЛЕНІВ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Визначено сучасні проблеми правової та спеціальної підготовки кандидатів та членів громадських формувань органами Національної поліції. Досліджено стан та міжнародний досвід стосовно цього питання. Запропоновано удосконалення правового забезпечення підготовки членів громадських формувань органами Національної поліції, а саме обґрунтована необхідність прийняття відомчого нормативно-правового акта МВС (Інструкції) щодо встановлення вимог професійної правової та спеціальної підготовки кандидатів та членів громадських формувань у сфері охорони громадського порядку органами Національної поліції.

Ключові слова: член громадського формування, правова, спеціальна підготовка, нормативно-правовий акт МВС, охорона громадського порядку, профілактика правопорушень, права, свободи людини та громадянина, Національна поліція.

Постановка проблеми. Адміністративно-правовий статус громадських формувань в охороні громадського порядку та державного кордону регламентує Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону». Зазначений закон надає членам громадських формувань право застосовувати заходи превентивного характеру до правопорушників, складати протоколи про адміністративні правопорушення, застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби захисту. Доставляти до органів Національної поліції, в підрозділі Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим тощо.

Кандидатами, які виявили бажання стати членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і в

© Рижкова С.А., 2020
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5044-6866>
revord@gmail.com

охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання [1]. Як правило, ці особи на початку діяльності не мають необхідних правових знань та спеціальних навичок. Наділення їх владними повноваженнями автоматично не робить професійно придатними до виконання вказаних функцій. Цьому їх необхідно навчити.

Важливим у цьому контексті є дотримання законності членами громадських формувань (далі г.ф.), прав і свобод людини та громадянина, дотримання прав на свободу та особисту недоторканність під час забезпечення публічного порядку та безпеки. З огляду на специфіку реалізації членами громадських формувань правоохоронних функцій, актуальними є питання організаційно-правового характеру, пов'язані з підготовкою уповноваженими суб'єктами владних повноважень, які визначені Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», кандидатів і членів громадських формувань [1].

Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Досліджено питання правового забезпечення права громадян на участь в охороні громадського порядку тією чи іншою мірою в різні часи висвітлювались у працях учених-адміністративістів: О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієва, І. В. Арістова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченко, С. Ф. Денисюка, Є. В. Додіна, А. М. Долгополова, Т. О. Коломоець, Р. А. Каложного, В. К. Колпакова, Д. С. Каблова, О. В. Кузьменко, А. Т. Комзюка, П. П. Михайленка, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, В. П. Петкова, В. К. Шкарупи, О. Н. Ярмиша, Х. П. Ярмакі та ін. Проте потребує вирішення питання організаційно-правового характеру, а саме питання підготовки кандидатів та членів громадських формувань в межах проведення правової та спеціальної підготовки органами Національної поліції, що зумовлює актуальність досліджуваної проблематики.

Метою статті є саме вдосконалення організаційно-правових питань підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку у сфері профілактики правопорушень та виявлення прогалин нормативно-правового регулювання зазначеного питання.

Виклад основного матеріалу. Кандидат, який виявив бажання стати членом громадського формування, крім фізичних, ділових, моральних якостей та здатності за станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання, в обов'язковому порядку, відповідно до ст. 12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», повинен пройти відповідну правову та спеціальну підготовку у сфері охорони громадського порядку в органах Національної поліції, у сфері охорони державного кордону в підрозділах Державної прикордонної служби України. Після успішного проходження навчання, кандидат у члени громадського формування отримує в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування та нарукавну пов'язку, зразки яких затверджуються Кабінетом Міністрів України. Отже, набуттю адміністративно-правового статусу члена громадського формування передують відповідні етапи відбору та підготовки уповноваженими суб'єктами владних повноважень. Слід зазначити, що проведення підготовки членів зазначених громадських формувань здійснюється у порядку, що встановлюється Міністерством внутрішніх справ за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України.

Велике значення в якісній реалізації етапів навчання кандидатів, членів громадських формувань, відповідно до ст. 15 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», належить місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування, які спільно з органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України організують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону шляхом залучення членів громадських формувань до правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями [1].

Слід зазначити, що свого часу питання організації роботи органів внутрішніх справ із забезпечення взаємодії з населенням та громадськими формуваннями регламентувались наказом МВС України від 23.08.2011 р. № 608 «Про затвердження Інструкції щодо організації роботи органів внутрішніх справ України із забезпечення взаємодії з населенням та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку у сфері профілактики правопорушень». Для проходження кандидатами, членами громадських формувань відповідної правової та спеціальної підготовки на уповноважених осіб ОВС покладалась завдання підготовки методичних рекомендацій із визначенням спеціальної

тематики щодо організації роботи громадських формувань, задіяних до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, врегульовувались організаційні питання проведення занять на базі ОВС, покладалась обов'язки в організації навчання членів громадських формувань формам і методам попередження правопорушень, здійснення профілактичної роботи. Про проходження курсів з правової та спеціальної підготовки членам громадських формувань надавались довідки встановленого зразка.

Однак, відповідно до наказу МВС України від 26 квітня 2019 р. № 333 «Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Міністерства внутрішніх справ України», наказ МВС України від 23.08.2011 р. № 608 «Про затвердження Інструкції щодо організації роботи органів внутрішніх справ України із забезпечення взаємодії з населенням та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку у сфері профілактики правопорушень» втратив чинність [2].

Отже, з 2019 року по цей час відсутня інструкція, яка б регламентувала питання організації роботи навчання правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань органами Національної поліції у сфері охорони громадського порядку. Зазначена проблема потребує вирішення нормативним шляхом, інакше регулювання організаційно-правових аспектів підготовки членів громадських формувань буде знаходитись поза правовим полем.

Водночас, ми згодні з думкою, що велика кількість відомчих адміністративних нормативно-правових актів є свідченням недостатньо високої якості чинних законів, норми яких повинні регламентувати найбільш значущі питання забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери та реалізації правоохоронної функції держави [3, с. 37].

На наше переконання, проблема полягає в тому, що Закон «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» не розкриває суті та змісту понять правової та спеціальної підготовки. Врегулювати зазначену проблему повністю можна тільки завдяки відомчим адміністративним нормативно-правовим актам МВС, які регулюють зазначені напрями діяльності відповідних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Слід зазначити, що на сьогодні питання реалізації заходів організації та навчання в межах правової та спеціальної підготовки кандидатів та членів громадських формувань з охорони державного кордону здійснюється особовим складом Державної прикордонної служби України та регламентується наказом МВС України від 15.09.2014 р. № 948 «Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону». Зазначеною Інструкцією визначається правова та спеціальна підготовка членів громадських формувань з охорони державного кордону, яких планується залучити до виконання завдань з охорони державного кордону вперше. Підготовка проводиться у формі теоретичних та практичних занять. Чітко зазначені строки підготовки та навчання, які становлять не більше ніж два місяці. Визначені напрями, за якими здійснюється навчання, а саме: правова підготовка, яка включає вивчення правових основ діяльності та засади організації громадських формувань, основні завдання, права та обов'язки громадських формувань та їх членів у сфері охорони державного кордону; законодавство України, що регулює режим державного кордону, прикордонний режим, склад адміністративних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України та громадських формувань з охорони державного кордону; порядок в'їзду і перебування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі тощо; спеціальна підготовка, яка включає вивчення та порядок застосування членами громадського формування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів; тактика дій осіб, що порушують вимоги законодавства України про державний кордон, підстави та порядок перевірки членами громадського формування документів, що посвідчують особу; дії членів громадського формування під час виявлення та затримання осіб, що порушують вимоги законодавства, порядок та вимоги до складання процесуальних документів про адміністративне правопорушення тощо.

Після проходження всіх етапів навчання членів громадських формувань, яких планується залучити до виконання завдань з охорони державного кордону вперше, спеціально утворена комісія, склад якої визначається наказом органу охорони державного кордону, приймає залік. У разі успішного складання заліку членам громадського формування видається довідка встановленого зразка. Не залишається поза увагою питання організації систематичного навчання членів громадських формувань з охорони державного кордону, а саме не менше ніж раз на місяць шляхом проведення спеціальних занять особовим скла-

дом Державної прикордонної служби України, який має необхідну теоретичну підготовку та досвід служби, за місцем роботи, навчання, проживання членів громадського формування або за місцем дислокації підрозділу охорони державного кордону [4].

Отже, на підставі вищезазначеного, для якісної підготовки членів громадських формувань у сфері охорони громадського порядку органами Національної поліції в рамках проведення правової та спеціальної підготовки необхідно розробити та затвердити наказом МВС інструкцію (типову програму з визначенням відповідного тематичного плану, кількості годин для проведення теоретичних та практичних занять), яка б, наприклад, містила розділи: правова підготовка: (адміністративно-правовий статус членів г.ф.; інші правові та законодавчі аспекти в контексті реалізації правоохоронної функції членами г.ф.); фізична: (прийоми самозахисту, самооборони, застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів); психологічна: (стресостійкість членів г.ф.; питання комунікації з населенням під час виникнення конфліктних ситуацій при проведенні профілактичних заходів, забезпеченні публічного порядку та безпеки); домедична підготовка: (питання надання першої домедичної допомоги потерпілим, огляд потерпілого з метою встановлення ознак станів, які загрожують його життю та здоров'ю) тощо. Доцільно також визначити критерії оцінювання отриманих знань та встановити періодичність проведення таких занять.

До речі, науковий та практичний інтерес становить досвід Естонії, а саме Закон «Про добровільного помічника поліції», який регламентує адміністративно-правовий статус добровільних помічників поліції, в тому числі зазначений закон регламентує призначення та підготовку добровільних помічників поліції та відбір кандидатів у помічники поліцейських. Відповідно до ст. 8 Закону Естонії «Про добровільних помічників поліції», кандидат у помічники поліцейського повинен пройти перший та другий рівень навчання [5]. На першому рівні навчання набуваються базові знання та навички, які необхідні для роботи. Перший рівень передбачає не менше ніж 40 годин навчання. Навчання проводиться у формі аудиторної та самостійної роботи, в неробочий час або у вихідні, або ввечері протягом тижня. Добровільний помічник поліції, який пройшов навчання першого рівня і пройшов іспит, може брати участь у діяльності поліції разом із співробітником поліції. У разі негативного результату складення іспиту кандидат на посаду добровільного помічника поліції має право на дві повторні спроби. Обов'язкове проходження фізичного тесту. Необхідними умовами для навчання на другому рівні є успішне завершення навчання на першому рівні й участь у діяльності поліції не менше ніж 100 годин. Другий рівень (етап) навчання триває не менше ніж 40 годин. Після завершення навчання добровільний помічник поліції набуває відповідних знань і навичок, що дозволяє йому самостійно нести службу. Наприкінці складається іспит. Окрім того, не рідше, ніж раз на календарний рік добровільний помічник поліції проходить підвищення кваліфікації. Департамент поліції і прикордонної охорони організовує підготовку кандидата на посаду добровільного помічника поліції. Навчання може проводити особа з відповідним дозволом, Управління поліції і прикордонної охорони або установи внутрішньої безпеки. Вимоги до підготовки кандидата, а також порядок виконання розрахунків встановлюються відомчим нормативно-правовим актом міністра внутрішніх справ [6]. Плани навчання помічника співробітника поліції затверджуються директивою Генерального директора Управління поліції і прикордонної охорони.

Вказаний системний підхід свідчить про турботу з боку держави за дотриманням прав та законних інтересів населення добровільними помічниками поліції під час реалізації правоохоронних функцій. Правовими й організаційно-процедурними інструментами встановлюються «запобіжники» недопущення порушень через кваліфіковану та професійну підготовку. Держава не тільки декларує і дозволяє, вона ще й гарантує та забезпечує. Це, на наш погляд, є правильним принциповим підходом до організації здійснення підготовки добровільних помічників поліції.

Висновки. Отже, в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» закріплюється обов'язковість підготовки кандидатів та членів громадських формувань у сфері охорони громадського порядку, зокрема органами Національної поліції. Проте існує нагальна потреба правового врегулювання цього питання з метою конкретизації і наступної реалізації на рівні нормативно-правового акта МВС для Національної поліції, за прикладом роботи з громадськими формуваннями з охорони державного кордону для усунення правової прогалини.

Список використаних джерел

1. 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.
2. Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 26 квітня 2019 р. № 333.
3. Безпалова О. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 1/1. Р. 61–67.
4. Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону : наказ МВС України від 15.09.2014 р. № 948.
5. Abipolitseiniku seadus (lühend - APoIS) 24.11.2010. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015074?leiaKehtiv>
6. Abipolitseiniku kutsesobivuse nõuded URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127032015028?leiaKehtiv> № 68

Надійшла до редакції 15.05.2020

References

1. Pro uchast hromadian v okhroni hromadskoho poriadku i derzhavnoho kordonu [On the participation of citizens in the protection of public order and the state border] : Zakon Ukrainy vid 22 chervnia 2000 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 40. St. 338. [in Ukr.].
2. Pro vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, nakaziv Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy [On recognizing invalid orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine] : nakaz MVS Ukrainy vid 26 kvitnia 2019 r. № 333. [in Ukr.].
3. Bezpalova, O. (2016) Vidomcha administratyvna normotvorchist yak element mekhanizmu realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy [Departmental administrative rule-making as an element of the mechanism of realization of law enforcement function of the state]. *Visegrad journal on human rights*. № 1/1. P. 61–67. [in Ukr.].
4. Pro zatverdzhennia Instruksii pro robotu z hromadskymy formuvanniamy z okhrony derzhavnoho kordonu [About the statement of the Instruction on work with public formations on protection of the state border] : nakaz MVS Ukrainy vid 15.09.2014 r. № 948. [in Ukr.].
5. Abipolitseiniku seadus (lühend - APoIS) 24.11.2010. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015074?leiaKehtiv>
6. Abipolitseiniku kutsesobivuse nõuded URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127032015028?leiaKehtiv> № 68

SUMMARY

Svitlana A. Ryzhkova. Improvement of legal support of training of members of civil formations by National Police bodies. The administrative and legal status of public formations in the protection of public order and the state border is regulated by the Law of Ukraine "On Participation of Citizens in the Protection of Public Order and the State Border". This law gives members of public formations the right to apply preventive measures to offenders, to draw up reports on administrative offenses, to apply in the established order measures of physical influence, special protection.

To deliver to the bodies of the National Police, to the units of the State Border Guard Service of Ukraine, the headquarters of the public formation for the protection of public order or public order, the premises of the executive body of the village, village council of persons who have committed administrative offenses, in order to terminate it other measures of influence, identification of the violator, drawing up a report on an administrative offense in case of impossibility to draw it up at the place of the offense, if drawing up a report is mandatory, etc. important in this context is the observance of the law by members of public formations (hereinafter - GF), human and civil rights and freedoms, respect for the rights to liberty and security of person while ensuring public order and security.

Given the specifics of the implementation of members of public formations of law enforcement functions, relevant issues of organizational and legal nature related to preparation by authorized subjects of power, which are defined by the Law "On participation of citizens in the protection of public order and state border" of candidates, as well as members of public formations. The current problems of legal and special training of candidates, as well as members of public formations by the National Police have been identified. The state and international experience of this issue are studied. It is proposed to improve the legal provision of training of members of public formations by the National Police, namely the need to adopt a departmental legal act of the Ministry of Internal Affairs (Instructions) to establish requirements for professional legal and special training of candidates and members of public formations in public order by the National Police.

Keywords: member of public formation, legal, special training, normative-legal act of the Ministry of Internal Affairs, protection of public order, prevention of offenses, rights, freedoms of man and citizen, National Police.