

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.30>**І. В. Кива**

аспірант кафедри публічного адміністрування
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСНОВИ ЕВОЛЮЦІЙНОГО ВИВЧЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті представлено еволюційне бачення природи впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності.

Обґрунтовано, що середина 1918 року стає початком етапу формування спеціального правоохоронного органу гетьманату, так званої «Державної варти». Такі формування являли собою структуру з озброєних підрозділів, які виконували функції реорганізованої поліції та жандармерії та були в підпорядкуванні губернських, повітових старост та отаманів. На території всієї Української Держави простягалась розгалужена мережа підрозділів «Державної варти»: на дві тисячі жителів припадав один піший вартувий, а в підпорядкуванні кожного повітового інспектора була кінна сотня. Доведено, що одним із важливих нововведень у розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів стало застосування Книги скарг, що більш ніж позитивно вплинуло на діяльність таких структур, особливо у випадку, якщо співробітники вчинили протиправні / протизаконні дії.

Пізніше, в 1921 році, у сфері контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних структур було запроваджено так звану «чистку» особового складу правоохоронних органів спеціально створеними комісіями. У такому випадку роль громадського сектору полягала в наданні комісії інформації в письмовій формі про здійснення протиправної або непрофесійної діяльності співробітників правоохоронних органів.

Визначено, що з моменту проголошення незалежності України більшість законодавчих актів, які регламентують правоохоронну діяльність різноманітних формувань громадського сектору, діють і натеper. Але через ґрунтовні зміни в соціально-політичному житті в Україні частина таких документів просто банально застаріла, а інша частина втратила чинність. Тому можна вважати, що правове поле функціонування громадських формувань опинилось у прострації.

Відзначено, що участь представників громадського сектору в правоохоронній діяльності розвивалась і набувала нових форм згідно з вимогами часу, а її реалізація була закріплена в нормативно-правових документах.

Ключові слова: природа впливу громадянського суспільства, державне регулювання правоохоронної діяльності, верховенство права й законності, систематичні прояви корупції, добровільні народні дружини.

Постановка проблеми. Натеper у процесі структурної та організаційної перебудов принципів роботи правоохоронних органів особливої актуальності набуває проблема дослідження історичних аспектів взаємодії правоохоронних структур з інститутами громадянського суспільства. Здійснення таких досліджень відіграє вагомий роль у процесах розвитку

теоретичних і правових засад діяльності представників правоохоронних органів, а також для підвищення ефективності їхньої практичної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій державно-управлінській літературі еволюційним особливостям механізмів впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності приділяється дуже мало уваги, питання поняття та змі-

сту громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні досліджувалось небагатьма українськими вченими, серед яких С.В. Медведенко, О.М. Ключев, О.Д. Терещук, Ю.М. Красносов та інші. Однак питання еволюційного бачення природи впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності українськими вченими майже не досліджувалось.

Мета статті – представити еволюційне бачення природи впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. На українській території після занепаду царського режиму було створено виконавчий комітет під управлінням Тимчасового уряду, одночасно почала діяти Центральна рада, яка за мету ставила створення демократичного парламентського устрою [1, с. 39].

Разом із тим саме в такий період починають формуватися національні добровільні громадські об'єднання під назвою «Вільне козацтво», які функціонували за територіальним принципом, використовуючи традиції козацтва запорізького. Керівництво Центральної ради прийняло рішення, згідно з яким представники вищезазначених формувань залучались до боротьби зі злочинністю та анархією, здійснення підтримки місцевої вітчизняної влади, забезпечення порядку й законності в суспільстві.

Відповідно до статуту громадського формування «Вільне козацтво», метою створення таких об'єднань була реалізація фізичного й духовного розвитку їх учасників, здійснення суспільного виховання та забезпечення порядку в Україні. Для забезпечення порядку й спокою громадян, а також добробуту товариства було сформовано піші й кінні загони козаків, які на постійній основі взаємодіяли з правоохоронними структурами, зокрема з міліцією, з метою зменшення злочинності в державі [1, с. 40].

На початку 1918 року до влади в Україні прийшов Гетьман Скоропадський, який у найкоротші строки зміг налагодити роботу адміністративного апарату держави, використовуючи талановитих і досвідчених управлінців. За його управління

були створені формування соціально-політичного напрямку, які надавали допомогу міліції з боку громадського сектору (наприклад, «Добровільні міські дружини» й «Хліборобські загони самооборони») [2, с. 4].

До того ж, не маючи чіткого відомчого підпорядкування, такі добровільні формування могли одночасно знаходитись під контролем різноманітних структур: від міністерства внутрішніх справ до гетьманського штабу.

Середині 1918 року стає початком етапу формування спеціального правоохоронного органу гетьманату, так званої «Державної варти». Такі формування являли собою структуру з озброєних підрозділів, які виконували функції реорганізованих поліції та жандармерії та були в підпорядкуванні губернських, повітових старост та отаманів. На території всієї Української Держави простягалась розгалужена мережа підрозділів «Державної варти»: на дві тисячі жителів припадав один піший вартовий, а в підпорядкуванні кожного повітового інспектора була кінна сотня [3].

Слід зазначити, що на допомогу «Державній варті» було залучено міські добровільні дружини, які, будучи абсолютно аполітичними громадськими формуваннями, мали за мету охорону громадського правопорядку й забезпечення мирного існування населення, забезпечення дотримання законності й ладу в країні, усунення загроз виникнення анархічних і більшовицьких переворотів у державі тощо [4].

Період існування України після революції став новим етапом для розвитку контрольної діяльності громадського сектору за роботою правоохоронних органів. Початок ХХ століття був ознаменований розформуванням царської поліції, створенням міліцейських структур і встановленням громадського контролю за їхньою діяльністю, що його здійснював виконавчий комітет. На той час була поширеною думка, що здійснення перетворень у країні могло реалізуватись тільки через всенародну озброєну міліцію селян і робітників, а не через органи публічної влади й відірвану від населення постійну армію [5].

Варто зазначити, що на початковій фазі формування механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних

органів доцільним вважалось здійснення обрання їх особового складу згідно з уподобаннями робітничо-селянських верств населення та сприяння підбору таких працівників з-поміж гідних і шанованих громадян. Тому в середині ХХ століття в певних регіонах практикували нову форму механізмів контролю громадського сектору за підбором міліцейського особового складу. Вона полягала у викладенні в засобах масової інформації списків конкретних осіб, які подали заяву про вступ на службу в правоохоронні органи, зі зверненням до громадян щодо надання відомостей про претендентів, які б могли стати перешкодою для роботи в таких структурах.

Якщо говорити конкретно про контроль громадського сектору за безпосередньою діяльністю правоохоронних структур, зокрема міліції, то в 1919 році був ухвалений законодавчий акт про підконтрольність таких структур відділам управління виконавчих комітетів міст.

Одним із важливих нововведень у розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів стало застосування Книги скарг, що більш ніж позитивно вплинуло на діяльність таких структур, особливо у випадку, якщо співробітники вчинили протиправні / протизаконні дії.

Пізніше, в 1921 році, у сфері контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних структур було запроваджено так звану «чистку» особового складу правоохоронних органів спеціально створеними комісіями. У такому випадку роль громадського сектору полягала в наданні комісії інформації в письмовій формі про здійснення протиправної або непрофесійної діяльності співробітників правоохоронних органів [6, с. 41].

Маю також зазначити, що здійснення контролю громадським сектором за діяльністю представників правоохоронних органів, зокрема за виконанням спеціальних завдань місцевого значення та таких, що стосувались відносин між суб'єктами господарської діяльності, реалізовувалось місцевим і виконавчим комітетами. До повноважень окружного й губернського виконавчих комітетів входило затвердження особи на посаду начальника міліції та розшуку губернії [5].

Для тридцятих років ХХ століття поширеною формою контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних органів було обов'язкове надання періодичних звітів про свою роботу вищевказаних органів для ознайомлення звичайним громадянам, у більшості випадків робітничого класу. Таке звітування найчастіше проходило в колгоспах або на підприємствах. Характерною особливістю таких зборів були доповіді робітників про реальну ситуацію щодо діяльності правоохоронних органів, акцентування уваги йшло на негативних і позитивних аспектах якості роботи таких структур, критикуючи недоліки в роботі співробітників правоохоронних служб і вносячи конкретні пропозиції щодо усунення таких прогалин.

На мою думку, практичне здійснення такої форми громадського контролю мало позитивні сторони й відгуки робітників, адже продовжувався процес зміцнення взаємовідносин між громадським сектором і представниками правоохоронних органів, і, що не менш важливо, реалізовувалась можливість громадян завдяки своєму баченню здійснювати позитивний вплив на роботу правоохоронних структур держави.

Маю зазначити, що в ході II Світової війни 1941–1945 років контроль громадського сектору за діяльністю представників правоохоронних органів також відбувався, але зі специфічними особливостями, й носив дещо інший характер.

У п'ятдесятих роках минулого століття здійснюється акцентування уваги на активізації участі громадського сектору в діяльності органів публічної влади, в забезпеченні охорони правопорядку й законності будь-яких дій громадян. Значного поширення в такий проміжок часу зазнала діяльність народних дружин і товариських судів.

Тому на виконання законодавчих актів Центрального комітету Комуністичної партії Радянського Союзу, а саме Постанови «Про участь робітників в охороні громадського порядку в країні» 1959 року й Постанови «Про підвищення ролі громадськості в боротьбі зі злочинністю та порушенням громадського порядку» 1958 року, було здійснено реформування громадських формувань та об'єднань. Саме тоді було організовано перші добровільні народні дружини,

які здійснювали свою діяльність на загальнонаціональному рівні, зокрема на промислових підприємствах Донбасу [7, с. 237].

Варто зазначити, що поступово й в інших регіонах країни запроваджується діяльність добровільних народних дружин, яка в тому числі пов'язана із забезпеченням охорони правопорядку. Враховуючи важливість участі громадського сектора в суспільному житті, державою в нормативно-правових документах чітко прописано й регламентовано всі особливості функціонування таких формувань на території країни, надано конкретні й досить вагомні повноваження, а також визначено можливість вільно здійснювати діяльність у межах законодавства, окреслено відповідальність за недобросовісне ставлення до виконання власних обов'язків народного дружинника.

Особливої уваги заслуговувала організація комсомольських штабів, яка була запропонована Центральним комітетом Комуністичної партії України. Формування таких штабів було здійснено з метою продовження боротьби з порушеннями громадського порядку.

Окрім цього, пропонувалось запровадити громадський патруль і комсомольські пости по всій території країни. Функція громадських патрулів полягала в нагляді за дотриманням правопорядку на відведених їм територіях. Такі комсомольські формування, зокрема громадські патрулі, комсомольські штаби й комсомольські пости, в позитивному контексті вплинули на розвиток контролю громадського сектора за діяльністю представників правоохоронних органів, а також на розвиток правосвідомості громадян. Адже, беручи участь у таких ініційованих групах, представники з народу виконували функцію профілактики появи правопорушників і забезпечення охорони права не тільки на території країни, а й у власних сім'ях і колективах.

Кінець п'ятдесятих років минулого століття ознаменувався поширенням контролю громадського сектора на конкретні правоохоронні органи, а саме – на суди. Таким чином, були організовані товариські суди, які були наділені досить вагомими повноваженнями [6, с. 48; 8].

Варто загострити увагу на тому, що в дев'яності роки ХХ століття впровадження в життя реформ спричинило поступове зменшення кількості наявних громадських організацій, а також досить негативним чином вплинуло на взаємодію між громадським сектором і представниками правоохоронних органів.

В історичних джерелах наводяться дані про те, що в 1991 році народні дружини фактично припинили своє існування. Та все ж у деяких районах Київської області за підтримки місцевих державних адміністрацій діяли штаби мікрорайонів, районні штаби й асоціації народних дружин.

Після проголошення України демократичною та правовою державою з'явилися зобов'язання дотримуватись загальновищаних державних норм і принципів демократичного контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних органів.

Висновки і пропозиції. Отже, в стародавньому світі взаємодія громадського сектора з представниками правоохоронних органів мала в більшості випадків примусовий (владний) характер, який із перебігом часу трансформувався в реалізацію взаємодії в добровільній формі.

Участь представників громадського сектора в правоохоронній діяльності розвивалась і набувала нових форм згідно з вимогами часу, а її реалізація була закріплена в нормативно-правових документах. Отже, процеси розвитку громадянського суспільства й правосвідомості громадян, впровадження нових реформ у діяльність правоохоронних органів мають сприяти поступовому розвитку механізмів впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Медведенко С.В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право» ; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2020. 283 с.
2. Ключев О.М. Інститут участі громадян у правоохоронній діяльності України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 24. С. 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_24_28.

3. Пиріг Р.Я. Державна служба гетьманату Павла Скоропадського (квітень–грудень 1918 р.). *Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика*. 2009. № 15. С. 66–95. <https://core.ac.uk/download/pdf/38409477.pdf>.
4. Тимошук О.В. Міські добровольчі дружини. *Охоронний апарат Української держави (квітень – грудень 1918 р. : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01*. Одеса, 2000. 462 с. *Електронна бібліотека юридичної літератури* : вебсайт. URL: <http://pravoznaves.com.ua/books/245/18309/21/>.
5. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 269 с. *Мего-Інфо* : Юридичний портал № 1. URL: <http://мего.info/матеріал/13-основні-етапи-становлення-і-розвитку-громадського-контролю-за-діяльністю-міліції?page=1>.
6. Терещук О.Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика : монографія. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.
7. Красноносів Ю.М. До історії взаємодії органів внутрішніх справ України з населенням щодо охорони громадського порядку (50-60-ті рр. ХХ ст.). *Історичні і політологічні дослідження*. 2013. № 3. С. 235–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Iipd_2013_3_32.
8. Romanenko Y.A., Chaplay I.V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 3. С. 134–139.

Kyva I. Fundamentals of the evolutionary study of the influence of civil society on state regulation of law enforcement

The article presents an evolutionary vision of the nature of the influence of civil society on state regulation of law enforcement activities.

It is substantiated that the middle of 1918 became the beginning of the stage of formation of a special law enforcement body of the hetmanate, the so-called "State Guard". Such formations were a structure of armed units that performed the functions of reorganized police and gendarmerie, and were subordinated to the provincial, county elders and atamans. An extensive network of State Guard units stretched across the entire territory of the Ukrainian State: one infantry guard per 2,000 inhabitants, and each county inspector was under the command of a cavalry hundred. It is proved that one of the important innovations in the development of public control over the activities of law enforcement agencies was the use of the Book of Complaints, which more than positively affected the activities of these structures, especially if employees committed illegal / illegal actions.

Later, in 1921, in the field of public sector control over the activities of law enforcement agencies, the so-called "cleansing" of law enforcement personnel by specially created commissions was introduced. In this case, the role of the public sector was to provide the commission with written information about the illegal, or unprofessional, activities of law enforcement officers.

It has been determined that since the proclamation of Ukraine's independence, most of the legislative acts regulating the law enforcement activities of various formations of the public sector are still in force today. But due to fundamental changes in the socio-political life in Ukraine, some of these documents are simply outdated, the other part has expired. Therefore, we can assume that the legal field of functioning of public formations is in prostration.

It is noted that the participation of public sector representatives in law enforcement activities has developed and acquired new forms, in accordance with the requirements of the time, and its implementation has been enshrined in regulations.

Key words: *nature of civil society influence, state regulation of law enforcement activity, rule of law, systematic manifestations of corruption, voluntary people's wives.*