



УДК 343.85

НАРОДНІ ДРУЖИНИ, ВОЄНІЗОВАНІ ЗБРОЙНІ ФОРМУВАННЯ ЧИ МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ: ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ

Шеремет О.С., к. ю. н., доцент,
професор кафедри кримінального права
Класичний приватний університет

Стаття присвячена аналізу громадських формувань, що створюються органами місцевого самоврядування з метою забезпечення охорони громадського порядку. Розглянуті функції воєнізованих збройних формувань, муніципальної поліції та новостворених народних дружин.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, народні дружини, воєнізовані збройні формування, муніципальна поліція.

Статья посвящена анализу общественных формирований, создаваемых органами местного самоуправления для обеспечения охраны общественного порядка. Рассмотрены функции военизированных вооруженных формирований, муниципальной полиции и вновь созданных народных дружин.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, народные дружины, военизированные вооруженные формирования, муниципальная полиция.

Sheremet O.S. PEOPLE'S SQUADS, PARAMILITARY ARMED GROUPS OR MUNICIPAL POLICE: ADVANTAGES AND RISKS FOR THE LOCAL COMMUNITY

The article is devoted to the analysis of public formations created by local self-government bodies to ensure the protection of public order. The functions of paramilitary armed formations, municipal police and newly created people's squads are considered.

Key words: local self-government bodies, people's squads, paramilitary armed formations, municipal police.

Постановка проблеми. Соціально-економічні та політичні перетворення, створення правової держави, демократизація державного та суспільного життя неможливі без рішучого посилення боротьби зі злочинністю. У цьому зв'язку проблема взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських організацій із правоохоронними органами є вкрай важливою і складною для суспільства. Особливо гостро постають питання щодо створення воєнізованих збройних формувань, оскільки, з одного боку, вони в змозі активно й дієво протистояти внутрішнім та зовнішнім загрозам, з іншого – наявність таких формувань може нести потенційну небезпеку для кожного громадянина. Крім того, зазначені формування в змозі перешкоджати здійсненню соціально-економічної політики держави, створювати загрозу для існування самої держави.

Таке становище потребує термінових заходів, що можуть бути визначені через кримінологічні дослідження.

Ступінь розробленості проблеми. Окремі аспекти проблеми кримінально-правової та кримінологічної характеристики функціонування громадських організацій, що створені для підтримання правопорядку спільно з правоохоронними органами, а також створення та функціонування не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань уже розглядалися у працях В.Ф. Антипенка, О.М. Бандурки, Ю.В. Бауліна, В.В. Голіни, Н.О. Гуторової, Л.М. Демидової, В.М. Дреміна, О.М. Джужи, В.П. Ємельянова, В.П. Корж, М.И. Коржанського, М.В. Корнієнка, М.І. Мельника, В.О. Навроцького, П.І. Орлова, В.М. Пальченкової, І.І. Радіоно-

ва, В.А. Робака, Б.В. Романюка, М.В. Семикіна, В.П. Тихого, З.А. Тростюк, В.О. Тулякова, М.І. Хавронюка, Р.Л. Чорного та інших.

Але сучасний стан і зміни, що відбулися протягом останніх років, диктують необхідність не тільки повернення до вказаних проблем, а й визначення нових підходів у взаємодії таких організацій із правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування.

Мета статті – проаналізувати громадські формування, що створюються органами місцевого самоврядування для забезпечення охорони громадського порядку, у тому числі воєнізованих збройних формувань, муніципальної поліції та новостворених народних дружин, визначення їх правового статусу, функцій та завдань.

Виклад основного матеріалу. Нині в українському суспільстві склалися сприятливі умови щодо виникнення різних громадських організацій, у тому числі воєнізованих та збройних формувань. Цьому сприяє політична нестабільність, адже такі формування можуть створюватися під егідою певних політичних сил, які можуть використовувати їх як засіб досягнення своїх цілей, як інструмент впливу на будь-які державні органи або суспільство. Такі випадки непоодинокі і відомі в історії української державності: коли козацьке військо виступало оборонним загоном; коли «армія батька Махна» перетворилася на воєнізований загін, що міг дати відсіч навіть регулярним військам; партизанські загоди, що діяли під час Другої світової війни; загоны кримськотатарського руху в Автономній Республіці Крим, що намагалися відстояти власні права тощо. На початку 1990-х рр., стали

виникати офіційно зареєстровані громадські об'єднання, які відповідали всім ознакам не передбачених законодавством воєнізованих формувань. Окремі не зареєстровані об'єднання, які формувалися здебільшого за національною ознакою, також відповідали ознакам указаних формувань. Крім того, варто зазначити, що діяльність деяких політичних партій була припинена у першій половині 1990-х рр. у зв'язку зі створенням ними не передбачених законодавством воєнізованих формувань.

Останнім часом спостерігаються певні настрої щодо створення громадських формувань, особливо воєнізованих та збройних. Такі настрої продиктовані подіями на сході України. Вони підтримуються у засобах масової інформації, де прямо зазначаються наміри населення про створення саме воєнізованих формувань для відстоювання національних інтересів. Однак варто зауважити, що за ступенем загрози різних форм соціального протесту створення населенням України збройних груп має дуже високий коефіцієнт дестабілізаційного потенціалу. Геополітичне становище України також сприяє тому, що члени іноземних не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань намагаються використовувати її територію для забезпечення власної діяльності. На нашу думку, саме це дало поштовх необхідності встановити відповідальність за вказані вище дії у кримінальному законодавстві, а саме передбачити відповідну норму в кримінальному законодавстві, оскільки з появою можливості створення таких формувань ймовірними стають протиправні діяння.

Уперше відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих формувань або груп була встановлена законодавцем шляхом доповнення КК 1960 р. кримінально-правовою нормою, яка була розміщена у розділі IX «Злочини проти порядку управління», а саме: ст. 187-6 «Створення не передбачених законодавством воєнізованих формувань або груп» [1, с. 750].

Варто погодитися з тим, що зростання безробіття, правовий вакуум, знецінювання моральних та духовних цінностей, міжнародні конфлікти, релігійна ворожнеча, протиріччя в економічній сфері, відсутність стабільності нормативно-ціннісної системи та інші фактори є теж чинниками створення зазначених угруповань, що мають як позитивне, так і негативне спрямування. Так, щороку виникають нові козацькі формування (наприклад, у 2001 р. на території України існувало 4 козацьких об'єднання [2], нині – близько 50), наявні розширюються, збільшується кількість їх членів і нині з упевненістю можна зазначити, що ці угруповання є могутньою силою, яка в змозі протидіяти навіть офіційним формуванням щодо охорони громадського порядку. Незважаючи на те, що ці об'єднання здебільшого мають на меті соціально-корисні цілі, тобто захист законних прав та свобод певних груп населення, забезпечення громадського порядку тощо, іноді ці діяння не лише не слугують будь-яким фактором стабільності, а навпаки, посилюють

напруженість серед населення, спричиняють розпалювання міжнародних конфліктів та взагалі загострення відносин між особами різних національностей, що також є однією з причин дестабілізації політичної, економічної та соціальної обстановки в державі. Варто також додати, що окремі козацькі формування, проголошуючи соціально-корисні цілі своєї діяльності, намагаються замаскувати корисливість своїх дій. Так, боротьба щодо самовільно захоплених земель – не що інше, як охорона своїх «інтересів». Відсутність чіткої та гласної державної позиції в урегулюванні проблем відродження козацтва є однією з причин виникнення козацьких формувань, які часто самовільно присвоюють собі функції, що покладено на державні формування, а саме: функції охорони громадського порядку без взаємодії з правоохоронними органами, боротьба з правопорушеннями тощо. Крім того, члени цих об'єднань беруть участь у силових акціях.

Безумовно, безпосередніми умовами виникнення озброєних формувань на території нашої держави є політичні або національні потреби, тобто силовий вплив на органи державної влади, місцевого самоврядування, протидія правоохоронним органам тощо. Тому існування таких формувань створює загрозу для існування самої держави, оскільки в структурі суспільства діють організовано, згуртовано і цілеспрямовано впливові у політичному, фінансовому, воєнному, ідеологічному і релігійному сенсі сили, діяльність яких спрямована не тільки на творення української держави, а може й спричинити її руйнування. Зазначені формування перешкоджають здійсненню не лише кримінально-правової, а й соціально-економічної політики. Безперечним є той факт, що діяльність указаних об'єднань ставить під загрозу суспільну безпеку, отже, у такому разі її охорона не лише виправдовує застосування кримінально-правових методів, а й вимагає їх застосування у зв'язку з тим, що суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися, якщо існує небезпека для його існування.

Як зазначає з цього приводу В.П. Тихий, суспільна небезпечність злочину, передбаченого ст. 260 КК України, «полягає в тому, що створення та існування неконтрольованих суспільством і державою воєнізованих та збройних формувань є джерелами підвищеної небезпеки для суспільства, створює можливість їх використання для вчинення злочинів, переростання в банди, протистояння з органами влади, веде до необхідності приборкання їх силою з усіма впливаючими з цього наслідками та ін.» [3, с. 21].

З цього ж приводу С.Б. Гавриш стверджує: «Якими б не були причини створення окремого воєнізованого формування поза правовим полем держави і на вчинення яких злочинів не був би спрямований їхній задум, вони становлять потенційну загрозу для громадської безпеки й мають визнаватися незаконними» [4, с. 40].

Нині схвильованість у суспільстві викликали новостворені національні дружини. Обговорення відбувається від пересічних грома-



дьян, органів місцевого самоврядування до найвищого рівня, на радіо, по телебаченню, через мережу Інтернет тощо. Заступник міністра внутрішніх справ І. Варченко зазначив в ефірі «Громадського радіо»: «Члени цих організацій мають право здійснювати охорону громадського порядку спільно зі співробітниками Національної поліції або Національної гвардії. Те, що зараз з'являються організації, які хочуть включитися в цей процес, – абсолютно законно, вони мають право, але разом із представниками Національної поліції відповідно до того, що вони домовляються, як, яким чином і де саме вони будуть здійснювати таке, наприклад, патрулювання на вулицях, або чергування». Він пояснив, що у дружин такі самі права, як і у будь-якого громадянина країни. Однак громадяни не можуть виконати значну кількість функцій, які мають право тільки поліцейські, а тому не можна використовувати спецзасоби, вони не мають права вимагати документи в інших громадян, зробити огляд речей або зупинити автотранспорт тощо». Також чиновник пояснив: «Коли інший громадянин здійснює конкретне правопорушення громадського порядку, тоді можна припинити це порушення, але викликати поліцію і спільно з поліцією вже тоді допрацьовувати ситуацію» [5]. Майже одночасно схожі коментарі надали генеральний прокурор України Ю. Луценко та міністр МВС України А. Аваков [6].

Можна з упевненістю стверджувати, що створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань негативно сприймається переважною частиною суспільства. Наше опитування пересічних громадян із приводу ставлення до створення та функціонування «дружин» та інших воєнізованих збройних формувань можна продемонструвати такими відповідями (можна було позначити кілька відповідей, а також вказати своє бачення): ставлення позитивне – 12%; ставлення нейтральне – 7%; вони порушують нормальне функціонування органів влади, судових та правоохоронних органів – 51%; загрожують життю та здоров'ю громадян – 12%; породжують національну та релігійну ворожнечу – 64%; провокують безлад та хуліганські дії – 46%; надають змогу безконтрольно використовувати спецзасоби, зброю тощо – 46%; інше – 11%. Відповідно до цього варто зазначити: що стан правового вакууму, економічної нестабільності, ослаблення ролі правоохоронних органів, укорінене мінливе ставлення до демократії призводить до того, що та чи інша політична, етнічна, соціальна, релігійна або інша група намагається нав'язати свою волю суспільству, використовуючи при цьому насильство як інструмент реалізації своїх вимог. Крім того, протиборство різних політичних сил, виникнення коаліцій, опозицій спричинює у суспільстві стурбованість і побоювання за власне життя.

Отже, кримінально-правова заборона створення вказаних угруповань виправдана психологією суспільства, коли це діяння сприймається як таке, що потребує кримінального покарання. Слушною з цього приводу є думка П.Л. Фріса, який зазначає, що визнання

діяння злочинним об'єктивно залежить від суспільно-політичної ситуації та соціально-психологічних установок народу [7, с. 15].

Щодо полеміки, чи є новостворені «дружини» воєнізованими та збройними формуваннями, треба порівняти їх ознаки (устав, стійка організація на кшталт військової, прийняття присяги, озброєність тощо) з поняттям та ознаками не передбачених законом воєнізованих та збройних формувань: У примітці до ст. 260 КК України дається нормативне визначення цих понять. Згідно із законом, під воєнізованими формуваннями розуміються формування, які мають організаційну структуру військового типу (єдиноначальність, підпорядкованість та дисципліну) і в яких проводиться військова або стройова чи фізична підготовка. Під збройними формуваннями розуміються воєнізовані групи, які незаконно мають на озброєнні придатну для використання вогнепальну, вибухову чи іншу зброю. Проаналізувавши визначення незаконних воєнізованих та збройних формувань, можна зробити висновок, що всі без винятку вчені указують на схожість цих угруповань із легально діючими формуваннями [8, с. 289; 9, с. 21; 10, с. 54]. Хоча ці та інші громадські організації скеровують свої зусилля на різносторонні заходи позитивного спрямування, неоднозначне ставлення (більш точно – негативне) схиляє міські громади до пошуку нових форм, зокрема, повернення до думки щодо створення муніципальної поліції, що діятиме під контролем органів місцевого самоврядування та спільно з правоохоронними органами. Правовою основою діяльності муніципальної поліції мають стати Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною у встановленому порядку, Закон «Про муніципальну поліцію», інші закони України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також статут територіальної громади тощо. Повноваження та обладнання муніципальних поліцейських мають бути обмежені охороною громадського порядку в широкому розумінні, оскільки вони виконують функції в межах територіальних місцевих громад.

Основними завданнями муніципальної поліції могли б стати:

- забезпечення охорони громадського порядку на території юрисдикції відповідної місцевої ради, у взаємодії з органами внутрішніх справ;
- профілактика правопорушень, у тому числі інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;
- охорона майна, що перебуває у комунальній власності;
- надання окремих видів правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють свою діяльність на території відповідної міської ради та місцевої ради об'єднаної територіальної громади;
- сприяння виконанню рішень відповідних органів місцевого самоврядування, прийня-

тих у межах їх повноважень із питань: контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, інших природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення; благоустрою території, контролю за дотриманням правил санітарії, чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій; паркування автотранспорту; охорони пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування тощо.

Висновки. Нині в містах України утворилася ситуація, яка потребує негайного вирішення проблем, а саме: відсутності дієвого контролю за екологічним станом, благоустроєм міста, розміщенням тимчасових споруд, демонтажем незаконно розміщених споруд, нецільового використання земельних ділянок, стихійної торгівлі, виконанням робіт, пов'язаних із порушенням благоустрою міста (розкопки) тощо. Вказані негаразди стали поштовхом до створення громадських організацій, що мають ознаки воєнізованих збройних формувань.

Негативними факторами існування зазначених формувань виступають порушення загального спокою населення, невпевненість у безпеці життєдіяльності та практичній реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, неспроможність відповідних органів держави виконувати покладені на них функції, оскільки вказані об'єднання в змозі протидіяти їх діяльності та дестабілізації зміцнення української державності на тлі існування сил, впливових у політичному, фінансовому, воєнному, ідеологічному і релігійному смислі.

Зазначимо, що загалом треба розвивати як громадський рух позитивні ініціативи місцевих громад, підтримувати фінансово-економічними умовами, ефективно використовувати свої адміністративні та інші ресурси. Однак жодні «народні дружини» не мають підмінити функції правоохоронних органів, оскільки право на застосування сили має залишатися тільки за державою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Уголовный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / Под ред. Шакун В.И., Яценко С.С. 5-е издание. Киев: А.К.С., 1999. 1088 с.
2. Выжutowич В. Атаманы в законе. URL: <http://www.politcom.ru/2005/pvz668.php>.
3. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. У трьох книгах. Книга 3. Особлива частина / За ред. Гончаренка В.Г., Андрушка П.П. Київ: Форум, 2005. 584 с.
4. Гавриш С. Б. Уголовно-правовая охрана природной среды Украины // Проблемы теории и развития законодательства. Харків, 1994. С. 62–71.
5. Народні дружини: в МВС пояснили, на чому боці закон. URL: <https://znaj.ua/society/narodni-druzhyny-v-mvs-royasnyly-na-chyyemu-boci-zakon>.
6. Українська правда. 2 лютого 2018 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/2/7170381/>.
7. Фріс П.Л. Нарис історії кримінально-правової політики України: Монографія. К.: Атіка, 2005. 124 с.
8. Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України. Київ: Істина, 2004. 504 с.
9. Савченко А.В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства сполучених штатів Америки: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2007. 39 с.
10. Робак В.А. Кримінальна відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2008. 259 с.