

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА (СЕНТЯБРЬ 2018)

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПО ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА В УКРАИНЕ:

ТЕНДЕНЦИИ И УГРОЗЫ ДЛЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА



Общественные формирования по охране правопорядка в Украине: тенденции и угрозы для прав и свобод человека: аналитическая записка (сентябрь 2018). Крапивин Е.А., Каменев М.В. – К., Ассоциация УМДПЛ, 2018. – 28 с.

Авторский коллектив:

Евгений Крапивин – юрист, эксперт Ассоциации УМДПЛ

Михаил Каменев – юрист, эксперт Ассоциации УМДПЛ, исполнительный директор общественной организации “Правозащитная Инициатива”

Дизайн, верстка – Иван Юрчик



В течение последних 4 лет после Революции достоинства в Украине (2014) набирает новых масштабов деятельность общественных формирований по охране правопорядка, а также других институционализированных форм привлечения граждан к выполнению полицейских функций. Позиционирование, методы их деятельности изменились и сами движения стали более массивными и более провокационными. Хотя в целом укрепление и рост гражданского общества является позитивной тенденцией, нередко эти формирования нарушают закон и посягают на права человека. Полиция недостаточно эффективно реагирует на такие нарушения, и есть опасение что к выборам негативные тенденции усилятся и эти формирования станут орудием политической борьбы. Незаконные аресты, участие в защите незаконных застроек, давление на местные советы и суды недвусмысленно нарушают права человека и подрывают монополию правительства на законное насилие. Аналитическая записка посвящена описанию нынешней ситуации и прогнозам экспертов, как это повлияет на ситуацию с соблюдением прав человека и выполнении позитивных государственных обязательств по защите правопорядка.

Отчет подготовлен специально для ежегодного Заседания по реализации мер по вопросам человеческого измерения Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Варшаве в 2018 году.

Содержание:

Вступление.....	4
I. Законодательные формы участия граждан в охране правопорядка: общественные формирования.....	7
II. Законодательные формы участия граждан в охране правопорядка: муниципальные стражи.....	15
III. Другие типы формирований и инициатив.....	21
Выводы и прогнозы.....	26

Вступление

Эта аналитическая записка является предварительным описанием как предусмотренных законодательством форм участия граждан в охране общественного порядка, так и предположений экспертов Ассоциации УМДПЛ касательно тенденций развития подобных формирований и угроз для прав и свобод человека. В данный момент исследовательской командой, в которую входят авторы этой аналитической записки, проводится глубокое исследование этой темы, результаты которого планируется опубликовать в начале 2019 года.

Идея исследования родилась еще в 2014 году, когда по окончании Революции Достоинства функции по охране общественного порядка на короткое время перебрали на себя участники Революции, а также организации праворадикального направления. Начиная с того времени подобные формирования являются объектом мониторинга со стороны специалистов, хотя самой информации об их деятельности мало. В начале 2018 года интерес к этой теме среди журналистов и общества возрос в разы, в первую очередь по причинам демонстрации «силы» в ходе марша одного из формирований «Национальные дружины», а также подготовки отдельных политических сил к президентским и парламентским выборам в 2019 году.

Что касается первой причины, то после марша, на который вышло порядка полтысячи одетых в униформу участников общественного объединения, последовали радикальные заявления о том, что в планы дружин входит борьба с отдельными видами преступлений и незаконной деятельностью, которые, по их мнению, «крышуются» работниками органов правопорядка. Речь идет о запрещенном и криминализированном игорном бизнесе (игровые автоматы), распространении наркотических веществ среди молодежи, проституции.

Что касается второй причины, то дело не в выборах как таковых, а в том, что молодые люди, часто имеющие достаточную физическую подготовку, могут быть легко использованы отдельными политическими силами во время избирательной гонки в незаконный способ как группа силового влияния. Часть общественных формирований открыто высказывают взгляды правового толка, в том числе радикальные. Одна из самых распространенных версий среди политологов касательно упомянутого марша состоит в «демонстрации силы» со стороны этих формирований, часть которых аффилированы с милитаризованными подразделениями, которые принимают или принимали участие в российско-украинской войне на востоке Украины. Большинство из них лояльны к министру внутренних дел Арсену Авакову, который является одной из ключевых фигур второй по влиятельности в парламенте политической силы в Украине — «Народного фронта» (лидер — Арсений Яценюк). Лояльность вышеупомянутых группировок обусловлена обеспечением со стороны А. Авакова в свое время инфраструктуры и правового поля для участия добровольцев в отражении российской агрессии на востоке Украины.

Задания самого исследования довольно масштабны. Это и анализ качества, полноты и системности законодательного регулирования общественных формирований по охране порядка и практики его применения (что ранее делалось только на уровне отдельных диссертационных исследований); и описание деятельности различных форм участия граждан в формированиях по охране общественного порядка, их основных задач, функций; и изучение практики обжалования действий / бездействия членов общественных формирований по охране порядка в судах, органах досудебного расследования и административной юрисдикции. Также исследование предполагает изучение степени влияния деятельности общественных формирований по охране порядка на деятельность органов правопорядка и уровень общественной безопасности в обществе в целом.

В этой же аналитической записке содержится краткое описание предварительных результатов исследования и наши предположения. Весь материал изложен в контексте влияния на ситуацию с соблюдением прав и свобод человека специально для ежегодного Заседания по реализации мер по вопросам человеческого измерения Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Варшаве в 2018 году.

Евгений Крапивин

юрист, эксперт Ассоциации УМДПЛ



РАЗДЕЛ

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ
УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА:
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ
ПО ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА**

Классическими для всего постсоветского пространства являются общественные формирования, которые продолжают традицию советских дружинников, то есть членов добровольных народных дружин (ДНД)¹. Хотя в СССР дружины имели статус общественных самодеятельных организаций и в своей деятельности получали помощь со стороны государства, комсомольских, партийных и профсоюзных организаций, тем не менее, их фактическая роль сводилась к совместному патрулированию улиц и выполнению роли понятых во время применения полицейских мер к нарушителям. Они имели достаточно широкие полномочия, в частности имели право задержать человека и доставить его в отделение милиции. Таким образом, несколько человек без проблем справлялись с мелкими правонарушителями (хулиганами, нарушителями тишины и т. д.). В некоторых случаях дружинники могли выполнять дополнительные функции: например, по поручению участкового инспектора милиции они вручали судебные повестки, извещения и т. д.

Правовое регулирование

В продолжение этой традиции в Украине был принят закон «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы»² от 22.06.2000 года, в котором определены порядок создания и деятельности общественных формирований по обеспечению охраны общественного порядка, обязанности и права их членов, вопросы социальной защиты и средств поощрения и взыскания, которые могут быть применены к членам общественных формирований и т. д. В то же время, главной функцией остается совместное патрулирование улиц с полицией или приграничных территорий с пограничной службой и реагирование на правонарушения. Деятельность таких формирований является вспомогательной и всецело координируется местными администрациями, полицией и пограничной службой. При этом, их деятельность является добровольной и неприбыльной, то есть не предпринимательской деятельностью по предоставлению услуг охраны и т.д. Увы, отсутствует публичный государственный реестр таких формирований.

Участники формирований

Общественные формирования по охране порядка создают сами члены этих формирований, которые регистрируются в установленном порядке органами юстиции после согласования с местной администрацией и полицией или пограничной службой.

Решение о создании общественных формирований принимается на собраниях (конферен-

¹ Первые добровольные народные дружины охраны общественного порядка были в инициативном порядке созданы в 1955—1957 годы коллективами ряда предприятий Ленинграда. К 1958 году в Ленинграде насчитывалось 179 дружин общей численностью 8 тыс. чел. См. дет.: Б. Таукин. Рождённые жизнью // «Советская милиция», № 3, 1984. стр. 21-23.

² Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» // Веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

циях) граждан в составе не менее 10 человек (при этом максимальное количество не определено). Членами такого объединения могут быть граждане Украины, достигшие 18-летнего возраста, которые добровольно изъявили желание участвовать в укреплении правопорядка и в охране государственной границы, и способны по своим деловым, моральным качествам и состоянию здоровья выполнять на волонтерских началах взятые на себя обязательства.

Причем последний аспект раскрывается через запрет принимать участие в работе общественных формирований отдельных категорий граждан. Согласно Закону, не могут быть членами общественных формирований лица, нарушающие общественный порядок, лица, судимость с которых не снята либо не погашена в установленном законом порядке, и ранее судимые за умышленные преступления, больные хроническим алкоголизмом и наркоманией, признанные в судебном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными, и иные лица в случаях, предусмотренных законами Украины.

Члены формирования должны проходить правовую и специальную подготовку. Положение о таком обучении должно быть установлено Министерством внутренних дел по согласованию с пограничной службой, которая находится у МВД в подчинении. В настоящий момент утверждено только положение в отношении формирований, которые принимают участие в охране государственной границы. Оно было утверждено приказом МВД от 15.09.2014 № 948 в виде Инструкции³.

Общественное формирование по охране общественного порядка действует на основе положения (устава) о нем и регистрируется как юридическое лицо, о чём делается запись в Едином реестре юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований, который ведет Министерство юстиции.

Что касается финансирования, то оно не имеет специфических ограничений и аналогично с правилами финансирования некоммерческих общественных объединений. Разумеется, финансирование может быть только из законных источников и формирования обязаны отчитываться в фискальные органы о доходах и расходах. Источниками финансирования могут быть деньги как из государственного бюджета, местного бюджета, так и частных организаций или физических лиц. В условиях неограниченной численности это представляет значительный риск, поскольку существует возможность создания крупных «частных армий». При этом вполне законно и при законном финансировании со стороны бизнесменов и других заинтересованных лиц. Это могут быть как «частные армии», выступающие в интересах отдельных лиц, так и муниципальные полиции (по форме и по сути), работающие для обеспечения правопорядка и безопасной жизни граждан.

Полномочия

Основным полномочием общественных формирований является совместное патрулирование

³ Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14>

улиц вместе с полицией или приграничных территорий с пограничной службой. В отдельных случаях и только в сельской местности, по указанию руководителя полиции, возможно также самостоятельное патрулирование. Маршрут, время, место и другие детали патрулирования определяются органом полиции и фиксируются с помощью соответствующих приказов.

Упомянутый закон наряду с отдельными статьями Кодекса Украины об административных правонарушениях (КУоАП) предоставляет членам общественных формирований право проверять документы, доставлять людей в штаб общественного формирования, использовать и применять специальные средства, которые предварительно выдаются органом полиции. Также КУоАП устанавливает административную ответственность за препятствование деятельности члена общественного формирования. В свою очередь, Уголовный кодекс Украины содержит квалифицированные составы преступлений, который повышают социальную небезопасность лица, физически посягающего на жизнь и здоровье члена общественного формирования.

В соответствии с приказом МВД Украины от 13.06.2000 года № 379, дружинники были внесены в категорию лиц, которым разрешено иметь средства самообороны: газовое и травматическое оружие.

В то же время, Закон недостаточно ясен в отношении оснований и порядка применения силы или других силовых мер по отношению к гражданам, а также совместных действий с полицией. На практике это приводит к злоупотреблению полномочиями и самоуправству членов общественных формирований, особенно с учетом того, что они выполняют свою деятельность на добровольных началах и от них нельзя ожидать полного знания всех гарантий, установленных упомянутым законом (даже после короткого базового обучения).

Вместе с тем, вышеупомянутые установленные законом полномочия членов общественных формирований являются чрезмерными и не соответствуют сегодняшним реалиям. На практике, в силу слабого контроля за деятельностью общественных формирований, это приводит к ряду нарушений прав и свобод человека. В любом случае, принимая участие в совместном патрулировании, у полицейского или военнослужащего пограничной службы достаточно полномочий, чтобы реагировать в конкретной ситуации. Опять-таки, роль члена общественного формирования вспомогательная.

Для задержания лица без постановления следственного судьи, суда, которое непосредственно совершило преступление или сразу после него во время преследования, можно применить порядок, предусмотренный статьей 207 УПК Украины. Эта норма предусматривает возможность задержания подозреваемого в преступлении неуполномоченным лицом до прибытия полиции или другого органа правопорядка по вызову (так называемое общественное задержание), в отличие от уполномоченных служебных лиц, то есть работников этих органов. Хотя, на практике законность такого задержания, то есть установление реальных причин физического ограничения свободы передвижения до прибытия полиции, часто не оценивается, этот инструмент довольно эффективен в борьбе с преступностью. Его могут применять любые граждане, в том числе и члены общественного формирования. Более того, такое задержание возможно в случае совершения любого преступления, в отличие от порядка задержания полицейским

(уполномоченным служебным лицом), который ограничивается только преступлениями, санкция которых предусматривает наказание в виде лишения свободы. То есть при совершении таких преступлений как неквалифицированное злостное хулиганство, нанесение легких телесных повреждений, махинации с банковскими картами и так далее, не существует возможности задержать человека «по горячим следам», а только по решению суда после обоснования причастности лица к этому преступлению.

Возвращаясь к чрезмерности административных полномочий, следует упомянуть, что авторы этой публикации в начале 2018 года участвовали в разработке проекта Закона № 8026, который внесен в Верховную Раду Украины 27 марта под названием «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования отдельных положений по вопросам охраны общественного порядка и государственной границы»⁴. В этом законопроекте предлагается усовершенствование порядка регистрации и ликвидации общественных формирований, координации с полицией, уменьшение влияния местных администраций на их деятельность и т.д. Более того, предлагается лишить членов общественных формирований полномочий по задержаниям, проверке документов, использованию специальных средств, а также прямо запретить совершение любых самостоятельных действий, то есть ограничить деятельность общественных формирований совместным патрулированием с полицией или пограничной службой, как это концептуально предполагалось изначально в конце девяностых годов. На данный момент законопроект рекомендован профильным комитетом Верховной Рады Украины к принятию в первом чтении за основу и ожидает рассмотрения парламентом.

Численность и распространение

На данный момент в Украине зарегистрировано несколько тысяч общественных формирований в установленном законом порядке. Из них 418 формирований созданы в интересах охраны государственной границы на участках органов и подразделений пограничной службы (их общая численность более 5800 членов)⁵.

Вопрос регистрации

Поскольку общественные формирования по охране порядка являются самой старой и распространенной формой участия негосударственных структур в охране общественного порядка, время от времени организации, которые даже не зарегистрированы в порядке упомянутого закона, считают себя таковыми и полагают, что они наделены соответствующими полномочиями. Последним примером, который массово обсуждался в медиа, стала общественная организация «Национальные дружины», которая являет собой множество отдельно зарегистрированных и не зарегистрированных формирований, и в разных регионах имеет разный юридический

⁴ Проект Закона №8206 от 27.03.2018 // Веб-сайт Верховной Рады Украины [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63749

⁵ Данные по состоянию на 12.03.2018, согласно информации Государственной пограничной службы. Источник: <https://dpsu.gov.ua/ua/gromadski-formuvannya-z-ohoroni-derzhavnogo-kordonu/>

статус. Общественное формирование имеет статус общественной организации, соответственно не имеет никаких формальных полномочий и координаций с полицией и пограничной службой. Именно эта организация провела известный марш в Киеве 28.01.2018 года, в котором приняло участие более 600 человек. Позже она заявила о взятии под охрану телеканала «ZiK»⁶, хотя не является ни частным охранным предприятием, которое предоставляет услуги по охране, ни общественным формированием, ни любой другой формой участия граждан в охране порядка. В то же время, в регионах — Черновицкой, Волынской, Черниговской, Запорожской, Ивано-Франковской, Днепропетровской областях и городах Запорожье и Николаев существуют те же «Национальные дружины», только в статусе общественных организаций. Подробнее об этом виде общественных формирований смотрите ниже.

Идентификация и знаки различия

Члены общественных формирований по охране порядка, как и во времена СССР, должны носить идентификационную нарукавную повязку. Более того в Законе четко указано, что участие общественных формирований в охране общественного порядка может происходить только после получения соответствующей повязки (знака различия). Требования к такой повязке определены в Типовом уставе общественных формирований по охране порядка (Постановление Кабинета Министров Украины от 20.12.2000 года № 1872⁷). Повязку следует носить на левом плече. Она должна быть синего цвета с надписью: «Охрана порядка» желтого цвета (буквы должны быть 15 мм). Тем не менее, повязка не содержит никаких персональных идентификационных знаков или цифр, которые могли бы помочь идентифицировать человека в случае жалоб на неправомерное поведение членов таких формирований.

Выводы

По своей сути, общественные формирования по охране порядка и государственной границы — единственная специальная, прямо предусмотренная законом форма участия граждан в охране общественного порядка. Необходимо концептуально дорабатывать и пересматривать её, обновлять законодательную базу в соответствии с требованиями времени и двигаться в направлении унификации всех существующих инициатив в этой сфере. Необходимы чёткие функции, полномочия, порядок образования и ликвидации, жесткий и системный контроль со стороны государственных органов и органов местного самоуправления и тому подобное.

⁶ «Нацдружини» взяли під охорону канал Димінського // Интернет-издание «Insider», 27.03.2018 [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://www.theinsider.ua/politics/5aba148da52211>

⁷ Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування // Веб-сайт Кабинета Министров Украины [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF>



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ
УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА:
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАЖИ**

В Украине полицейские органы общественного правопорядка действуют централизованно и относятся к исполнительной отрасли власти. Неоднократно предпринимались попытки законодательно передать часть полномочий полиции в сферу ведения органов местного самоуправления. Впрочем, эти попытки не увенчались значительным успехом. Максимум, на что были способны парламентарии — это принять в первом чтении один из законопроектов.

Особенно остро стал вопрос о создании на местном уровне подразделений по охране правопорядка в подчинении органов местного самоуправления после Революции достоинства и начала общегосударственной реформы децентрализации власти. Не дожидаясь законодательных изменений, стали возникать всевозможные «муниципальные полиции» и «муниципальные стражи».

Правовое регулирование

Муниципальные формирования, как правило, являются коммунальными предприятиями, созданными решениями местных советов. Уставы этих коммунальных предприятий также утверждаются местными советами и регистрируются в органах юстиции. Ввиду этого, работники этих муниципальных формирований не обладают полномочиями и, фактически, могут действовать с теми же правами, что и обычные граждане.

Единственные полномочия, которыми по закону могут быть наделены работники таких структур — полномочия в сфере благоустройства населенных пунктов, к которым относится право штрафовать за нарушение правил благоустройства и несанкционированную торговлю. С 27.09.2018 органы местного самоуправления получают полномочие наравне с полицией привлекать к административной ответственности за нарушение правил парковки, но особенностью этих законодательных новелл стало то, что субъектами привлечения к ответственности могут быть только служащие органов местного самоуправления, к которым работники коммунальных предприятий не принадлежат.

Отдельно стоит упомянуть о коммунальных предприятиях, в названии которых есть слово «полиция». Законодательство Украины запрещает использовать в названиях юридических лиц названия государственных органов. Увы, органы юстиции без проблем регистрируют «муниципальные полиции» (к примеру, они есть в областных центрах Виннице, Днепре, Ужгороде, Тернополе, Луцке) и в дальнейшем никак не реагируют на их существование.

Эта проблема даже привела к тому, что на рассмотрение парламента был внесен правительственный законопроект № 7474 от 29.12.2017, который предусматривает дополнение КУоАП новой статьей за незаконное использование наименования и знаков различия Национальной полиции. Законопроект рекомендован профильным комитетом к принятию за основу и в целом как закон и ожидает рассмотрения парламентом.

Участники

Фактически, работником «муниципальной полиции» может быть любой трудоспособный гражданин, иностранец и лицо без гражданства. Законодательство не выдвигает никаких требований к таким работникам и их подготовке. Таким образом, в составе «муниципальных полиций» запросто могут работать лица, судимость с которых не снята либо не погашена в установленном законом порядке, больные хроническим алкоголизмом и наркоманией, признанные в судебном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными и так далее.

Количественно «муниципальные полиции» ничем не ограничены, кроме финансирования, поскольку человек не может быть работником коммунального предприятия задаром — даже работая там по совместительству, ему должна выплачиваться минимальная зарплата либо часть от нее. Ответственность (уголовную и административную) работники таких предприятий несут на общих основаниях.

«Муниципальные полиции», как правило, финансируются органами местного самоуправления из местных бюджетов в рамках программ по охране общественного порядка и безопасности. Учитывая то, что «муниципальные полиции» являются коммунальными предприятиями, которые исполняют функции, не предусмотренные законодательством, можно говорить о нецелевом расходовании бюджетных средств.

Даже если государственные органы добьются искоренения использования слова «полиция» в наименованиях таких коммунальных предприятий и отличительных знаков в их деятельности, это не решит вопрос систематического превышения полномочий (коих у них практически нет) работниками «муниципальных страж». Органы местного самоуправления явно не собираются упразднить удобные для себя «карманные армии», которыми являются «муниципальные стражи».

Полномочия

Как упоминалось выше, работники подобных коммунальных предприятий не могут быть наделены какими-либо полномочиями кроме полномочий в сфере благоустройства населенных пунктов. Что не мешает на практике работникам «муниципальных полиций» фактически перебирать на себя полномочия полиции и патрулировать улицы, задерживать и доставлять нарушителей, носить и применять специальные средства и т.д.

Работники «муниципальных страж» не обладают даже полномочиями общественных формирований по охране общественного порядка. Фактически, они могут лишь молча наблюдать за происходящим на улицах. Задержать человека они могут только если он непосредственно совершил преступление или сразу после него во время преследования в порядке статьи 207 УПК Украины, о чем уже упоминалось в этой публикации. Эта норма предусматривает возможность задержания подозреваемого в преступлении неуполномоченным лицом до прибытия полиции или другого органа правопорядка по вызову (так называемое общественное задержание), в от-

личие от уполномоченных служебных лиц, то есть работников этих органов. В данном случае работник «муниципальной стражи» ничем не отличается от обычного гражданина и действует именно в статусе не работника «муниципальной стражи», но простого человека с улицы.

Распространение

После Революции достоинства «муниципальные стражи» и «муниципальные полиции» стали ответом общества и органов местного самоуправления на катастрофу доверия к милиции и продолжавшееся некоторое время полное отсутствие органов правопорядка на улицах. Но даже после начала реформы милиции и трансформации ее в полицию, переаттестацию и прочие изменения, «муниципальные стражи» не исчезли, поскольку в обществе возник осязаемый запрос на децентрализацию.

Таким образом, подобные предприятия существуют как в областных центрах, так и в маленьких городах и даже в селах при сельсоветах.

Идентификация и знаки различия

Если с общественными формированиями по охране общественного порядка есть проблема в отсутствии визуального различия, то с «муниципальными полициями» все наоборот. Работники этих структур очень выделяются своей формой, пытаются копировать Национальную полицию. В разных «муниципальных полициях» это проявляется по-разному, но имеют место и копирование эмблем МВД и полиции, и использование погонов, шевронов и нашивок, индивидуальных жетонов, формы, включая фуражки, внешнее оформление автомобилей, использование шлемов типа «сфера», бронежилетов.

Такая попытка скопировать визуальный образ полицейского приводит к тому, что рядовые граждане не могут отличить полицейского с широкими полномочиями от работника коммунального предприятия. Следствием являются и претензии к полиции за нарушение прав и свобод, которые часто встречаются в деятельности представителей «муниципальных полиций», что сказывается на уровне доверия населения к полиции.

Возможное законодательное создание муниципальных страж

Краеугольным камнем дискурса об охране общественного порядка состоит в дискуссии о необходимости внедрения муниципальной полиции, то есть децентрализации полиции и привлечения волонтерских сил, которые имеют сильную связь «община-местная полиция». Концепция того, что за счет местного бюджета муниципальная община может иметь больше полицейских сил и самостоятельно определять приоритеты их деятельности, сама по себе положительная. В Украине за годы независимости были зарегистрированы несколько законопроектов о муниципальной полиции, и эта идея не раз поднималась разными политическими силами.

Национальная полиция в целом не против отдать наименее значительные функции в сфере общественного порядка, в том числе часть полномочий патрульной полиции. Это существенно разгрузит работу Национальной полиции и выглядит логичным, поскольку некоторые функции полиции не требуют значительной подготовки и физических параметров.

В то же время, в силу коррупции в небольших городах, а также слабого контроля со стороны органов правопорядка, мы всё еще не можем определиться между двумя моделями организации полиции в этом вопросе:

1) централизованные органы правопорядка должны таковыми оставаться;

ЛИБО

2) органы правопорядка остаются централизованными в части досудебного расследования, а подразделения общественной безопасности создаются органами местного самоуправления и подчиняются им.

Во втором случае очень важно указать, что в условиях таких транснациональных угроз как терроризм, наркотрафик, торговля людьми и так далее, децентрализованных полиций практически не существует. Даже в Великобритании за последние 10 лет уголовный блок полиции переживает период значительной централизации. А ведь именно Великобритания всегда приводится как пример отсутствия значительной централизации полицейских сил. В Соединенных Штатах Америки хоть и существует более 15 000 самостоятельных полицейских подразделений, вопросы федеральных преступлений, торговли оружием, наркотиками и т.д. остаются на уровне федеральных ведомств.

В то же время, в условиях гибридных угроз и российско-украинской войны на востоке Украины, создание муниципальных «армий» в подчинении довольно-таки одиозных руководителей органов местного самоуправления составляет угрозу не только для правопорядка, но и для национальной безопасности. Пока в Украине отсутствует сильная связь между общинами и органами местного самоуправления, рискованно передавать полицейские функции на коммунальный уровень, поскольку они будут фактически феодальными армиями.

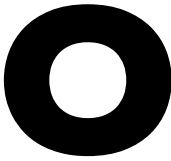
Выводы

«Муниципальные стражи» и «муниципальные полиции» являются распространенным явлением в Украине, которое не предусмотрено законодательством. Их работники не наделены полномочиями полиции, но фактически стараются не только выглядеть, как полиция, но и действовать, перебирая на себя ее полномочия. Следствием этого являются нарушения прав и свобод человека, а также падение уровня доверия к полиции, от которой порой сложно отличить «муниципальную полицию».

Законодательное создание муниципальных страж на данном этапе развития Украины и в нынешних условиях несет больше рисков и угроз, чем позитива.



ДРУГИЕ ТИПЫ ФОРМИРОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ



Общественные формирования по охране правопорядка наряду с «муниципальными стражами» занимают лидирующее положение на «рынке» услуг по охране правопорядка, которые предоставляет общественность в сотрудничестве и координации с местной властью и полицией.

К менее распространенным можно отнести следующие формирования:

- общественные организации;
- инспектора органов местного самоуправления по охране правопорядка, так называемые «шерифы»;
- добровольные помощники участковых офицеров полиции.

Общественные организации

Как упоминалось ранее, согласно принципу взаимодействия с населением любая общественная организация или инициативная группа может проводить ряд совместных мероприятий с органами правопорядка, в первую очередь Национальной полицией. Мероприятия по охране общественного порядка — не исключение.

Именно в таком формате работают «Национальные дружины», которые упоминались выше. К уже сказанному ранее следует добавить, что эта организация является частью политического проекта народного депутата Андрея Билецкого, который возглавляет националистическую партию «Национальный корпус». Согласно заявлениям этой организации она «установит украинский Порядок». В плане участия в охране общественного порядка Национальные дружины заявляли о борьбе с незаконным игровым бизнесом, наркоторговцами и проституцией, в том числе насильственными методами. Также согласно описаниям, сопровождающим фотографии «дружинников» с огнестрельным и холодным оружием, организация часто проводит стрельбы и занятия по тактической подготовке.

Другой пример — общественная организация «С14», которая принимает активное участие в митингах, проводит акции прямого действия и заявляет об охране общественного порядка. Эту организацию часто критикуют за её праворадикальные взгляды и агрессивные заявления, в том числе действия, по отношению к отдельным категориям граждан. Так, известный немецкий политолог Андреас Умланд⁸, исследователь ксенофобии Вячеслав Лихачев⁹ и другие отмечают, что организация имеет признаки неонацистской.

⁸ См.: Андреас Умланд: «Если бы не бандеровцы, Кремль изобрел бы что-то еще» // Интернет-издание «Слон», 03.04.2014 [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://republic.ru/world/andreas_umland_esli_by_ne_banderovtsy_kreml_izobrel_by_chno_to_eshche-1079098.html

⁹ Вячеслав Лихачев. «Правый сектор» и другие: национал-радикалы и украинский политический кризис конца 2013 — начала 2014 года // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. — 2014, Т. 11. № 2(22). — С. 93.

Необходимо отметить формы работы этой общественной организации. Например, эта организация прямо заявляет о разгроме ромского лагеря на «Лысой горе» в Киеве¹⁰. Вместо того, чтобы обратиться в органы правопорядка, представители этой организации считают действия ромов незаконными, и что можно самостоятельно очищать территории от чужого имущества и чинить самоуправство.

Другой пример — незаконные задержания людей. Показательным является случай, который произошел 14.05.2018 года в городе Вишневое Киевской области — активисты С14 и Муниципальной стражи Киева задержали, по их мнению, бывшего боевика «ЛНР»¹¹. Мужчину схватили в подъезде дома, где он живет; он пытался сопротивляться. Активисты связали его и устроили допрос. Якобы на его странице в социальной сети «ВКонтакте» есть фотография в российском камуфляже «ЛНР» с соответствующей символикой, с оружием, с наградой и тому подобное. «Задержанный» утверждал, что он грузин, «ЛНР» не признает, весной 2017 переехал из оккупированной части Луганщины в Киев. Эти действия общественные активисты оправдывали так называемым «общественным задержанием».

С правовой точки зрения под «общественным задержанием» обычно подразумевается законное задержание без решения следственного судьи, суда, предусмотренное статьей 207 УПК Украины. Но оно возможно исключительно при двух условиях:

- во время покушения на преступление или во время его совершения;
- непосредственно после совершения преступления или во время непрерывного преследования такого лица.

То есть если любой гражданин увидит человека, который совершает преступные действия, то может задержать его и ограничить свободу передвижения до приезда правоохранительных органов. Также он может его преследовать, но здесь важной является непрерывность. То есть это не может быть через день, два или месяц. В данном случае прошел значительный срок. Более того задержанное лицо необходимо сразу же доставить в органы правопорядка, без промедления. Никаких допросов по дороге или другой имитации следственных действий не может быть.

Необходимо сказать, что общественные формирования время от времени прибегают к такому механизму, выходя за границы тех полномочий, которые им предоставляет УПК Украины. При этом в условиях слабого контроля со стороны полиции никто не привлекается к ответственности за такие действия. А здесь налицо состав преступления — либо самоуправство, либо даже незаконное лишение свободы человека.

¹⁰ Погроми в Києві. Націоналісти проти ромів // Корреспондент.net, 25.04.2018 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/3964931-pohromy-v-kyievi-natsionalisty-proty-romiv>

¹¹ У Києві праворадикали «затримали» нібито бойовика «ЛНР». Чоловіка зв'язали та допитували у під'їзді // Центр інформації про права людини, 15.03.2018 [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://humanrights.org.ua/material/u_kijevi_pravoradikali_zatrimali_nibito_bojovika_lnr_cholovika_zvjazali_ta_dopituvали_u_pidjizdi

«Шерифы»¹²

Основная проблема сельской местности заключается в том, что там присутствует очень малое количество полицейских сил. Территорией одного участкового офицера может быть расстояние в 60-70 километров, на котором растянулось более десятка сёл. При этом участковый может не иметь автомобиля или при наличии такового не обеспечиваться топливом, что на практике приводит к тому, что обслуживаются только населённые пункты максимально близкие к городу. Соответственно в такой местности есть большая потребность в любых силах, охраняющих правопорядок. Более того, у них может не быть никаких полномочий, их основные функции это профилактика, координация работы с полицией в плане обеспечения инфраструктуры, разъяснение законодательства и так далее. Опять-таки они выполняют вспомогательную функцию по отношению к полиции.

При этом их деятельность остается полностью вне контроля полиции. Сложно оценить качество их работы, в том числе наличие незаконных действий, злоупотребление положением в общине и так далее. Эта форма участия граждан в охране правопорядка свидетельствует о том, что в малых населённых пунктах есть большие проблемы с присутствием полиции, что должно быть одним из приоритетов реформы, например реформа службы участковых офицеров полиции.

Добровольные помощники участковых офицеров

Реформа полиции вытеснила добровольных помощников участковых офицеров из охраны общественного порядка. Точнее они оказались в «правовом вакууме», в силу того, что законодательные нормы, которые позволяли им частично исполнять функции участковых полицейских и пользоваться из полномочиями, были изъяты из законодательства¹³.

Ранее в приказе МВД Украины №550 от 11.11.2010 «Об утверждении Положения о службе участковых инспекторов милиции в системе Министерства внутренних дел Украины» значительное внимание уделялось организации деятельности общественных помощников участковых инспекторов милиции — этому был посвящен целый раздел 17. После этого он был заменен приказом МВД №650 от 28.07.2017 «Об утверждении инструкции по организации деятельности участковых офицеров полиции». При этом в новом нормативном-правовом акте отсутствуют положения, регулирующие деятельность общественных (добровольных) помощников участковых офицеров полиции.

Упомянутые помощники закреплялись за конкретным участковым, который и осуществлял ру-

¹² Подробнее см.: Дослідження роботи «шерифів» в Україні та світі // Интернет-издание «Вгору», 22.05.2018 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://vgoru.org/index.php/politsiya-dlya-gromadi/item/30014-doslidzhennia-roboty-sheryfiv-v-ukraini-ta-sviti>

¹³ Громадських помічників дільничних «помножили на нуль» // Интернет-издание «Вгору», 15.08.2018 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://vgoru.org/index.php/politsiya-dlya-gromadi/item/33187-hromadskykh-pomichnykiv-dilnychnykh-pomnozhyly-na-nul>

ководство деятельностью своих помощников, давал им соответствующие поручения. Ответственные помощники повседневно работали в связке с участковыми, имели соответствующие значки. Руководители горрайорганов и участковые инспекторы проводили регулярные обучения для таких помощников. Работая в тесной «спайке» с участковым, общественные помощники имели возможность действительно оказывать помощь полиции в охране общественного порядка. То есть, действовали на постоянной основе и достаточно эффективно.

Так, в Херсонской области в селе Старая Збурьевка уже несколько лет работают 2 местных общественных помощника участковых. Местные жители привыкли, что есть «шерифы», которые занимаются профилактикой и разоблачают преступления. И результат не заставил себя ждать: количество правонарушений здесь в 8 раз меньше, чем в соседних селах, где нет помощников участковых. Кстати, о общественных правоохранителях со Старой Збурьевки даже был снят документальный фильм «Украинские шерифы» (режиссер Роман Бондарчук), который выдвигался от Украины для номинации на «Оскар» в 2016 году.

Выводы и прогнозы

В демократических странах граждане принимают участие в охране правопорядка вместе с полицией. В какой-то мере это можно рассматривать как часть гражданского контроля за деятельностью полиции, так как процедуры применения превентивных полицейских мер, и тем более принудительных, становятся более прозрачными, а сама полиция более подотчетной гражданам.

Краеугольным камнем дискурса об охране общественного порядка состоит в дискуссии о необходимости внедрения муниципальной полиции, то есть децентрализации полиции и привлечения волонтерских сил, которые имеют сильную связь «община-местная полиция». Концепция того, что за счет местного бюджета муниципальная община может иметь больше полицейских сил и самостоятельно определять приоритеты их деятельности, сама по себе положительная. В Украине за годы независимости были зарегистрированы несколько законопроектов о муниципальной полиции¹⁴, и эта идея не раз поднималась разными политическими силами.

В то же время, в силу коррупции в небольших городах, а также слабого контроля со стороны органом правопорядку, мы всё еще не можем определиться между двумя моделями организации полиции в этом вопросе:

1) централизованные органы правопорядка должны таковыми оставаться;

ЛИБО

2) органы правопорядка остаются централизованными в части досудебного расследования, а подразделения общественной безопасности создаются органами местного самоуправления и подчиняются им.

Во втором случае очень важно указать, что в условиях таких транснациональных угроз как терроризм, наркотрафик, торговля людьми и так далее, децентрализованных полиций практически не существует. Даже в Великобритании за последние 10 лет уголовный блок полиции переживает период значительной централизации. А ведь именно Великобритания всегда приводится как пример отсутствия значительной централизации полицейских сил. В Соединенных Штатах Америки хоть и существует более 15 000 самостоятельных полицейских подразделений, во-

¹⁴ Например, после Революции Достоинства (2013-14 гг.) это проекты Закона №4276а от 07.10.2014 «Про муниципальну поліцію» (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51694) и №2890 от 18.05.2015 «Про муниципальну варту» (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2890&skl=9), причём второй даже принят в первом чтении.

просы федеральных преступлений, торговли оружием, наркотиками и т.д. остаются на уровне федеральных ведомств.

В то же время, в условиях гибридных угроз и российско-украинской войны на востоке Украины, создание муниципальных «армий» в подчинении довольно-таки одиозных руководителей органов местного самоуправления составляет угрозу не только для правопорядка, но и для национальной безопасности. Пока в Украине отсутствует сильная связь между общинами и органами местного самоуправления, рискованно передавать полицейские функции на коммунальный уровень, поскольку они будут фактически феодальными армиями.

Эти тенденции важно учитывать, поскольку именно в нынешней модели, при условии отсутствия традиции участия граждан в охране правопорядка, местные общины стремятся создавать разного рода общественные формирования, дружины, стражи и так далее. Это закономерное желание влиять на безопасность в собственном городе, которое укладывается в модель «мы платим налоги, потому мы имеем право распоряжаться местным бюджетом и коллективно обеспечивать свою безопасность». Другое дело, что сегодня в Украине подобные формирования вызывают страх, так как контролируются государством довольно слабо. Это, в свою очередь, подрывает доверие к государству в целом, в его способности обеспечить правопорядок. Ведь известно, что только государство имеет монополию на насилие, что согласно немецкому социологу Макс Веберу это и есть концепция государства¹⁵. Существует риск утраты монополии государства на насилие, что может составлять угрозу национальной безопасности Украины и угрозу правам и свободам каждого конкретного человека.

В 2019 году в Украине состоятся президентские и парламентские выборы, что уже сейчас сильно влияет на формирование политической повестки дня страны. Не обошла политика и вопросы общественных формирований. Политические эксперты и общественные активисты нередко рассказывают об использовании все растущих сил общественных формирований в целях политической борьбы. Причём, точно указывают, что «Национальные дружины» могут быть использованы партией «Национальный корпус» вместе с «Народным фронтом» как боевые подразделения нынешнего министра внутренних дел Арсена Авакова и т.д. В этой системе координат, конечно же, марш дружин, который упоминался выше, был некоей демонстрацией силы. Нам сложно оценить реалистичность этого прогноза, но, учитывая то, что война привела к брутализации общества, вспышки насилия могут привести к его эскалации и выборы превратятся в массовые протесты, или даже незаконные действия, что однозначно дестабилизирует государство и составляет угрозу национальной безопасности.

Слабым элементом цепи является полиция, которая не реагирует на подобные нарушения и не призывает к соблюдению законодательства, в первую очередь прав и свобод своих сограждан. Любые незаконные действия, предпринимаемые или муниципальными стражами, или

¹⁵ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

национальными дружинами, или еще кем-то, относятся к ее подследственности по умолчанию. Начиная с хулиганства и порчи имущества, и заканчивая незаконным лишением свободы. Почему полиция не контролирует общественные формирования должным образом, публично не коммуницирует существующие проблемы, не привлекает к ответственности нарушителей — вот главные вопросы, которые сегодня должны определять данную дискуссию. Как только этот контроль будет налажен, можно будет переходить к содержательной дискуссии о муниципальной полиции, расширении полномочий общественных формирований, возложение на них новых функций. До этого момента мы постоянно будем говорить об угрозах, частных армиях и нарушениях прав человека.