

Ю. В. Мех

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ І ЦИВІЛЬНА СЛУЖБА З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ТА САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО СТАНУ

Стаття присвячена дослідженню здійснення цивільного контролю і цивільної служби з охорони громадського порядку та державного кордону та санітарно-епідеміологічного стану. Зазначено, що цивільний контроль та цивільна служба в межах будь-якого виду суспільних відносин здійснюється з врахуванням загально-правового національного підходу до можливості громадян брати участь в діяльності щодо перевірки дотримання стану законності в найбільш значущих сферах людського буття. Акцентовано увагу на «участі громадян», що повною мірою відображає взаємодію громадськості та держави у сфері охорони громадського порядку, державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Запропоновано громадську участь характеризувати в якості залучення виключно громадян до реалізації разом з державними органами та органами місцевого самоврядування завдань у сфері безпеки та оборони держави, охорони державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя. Встановлено, що громадська участь у сфері безпеки та оборони держави, охорони державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя може бути як самостійною, так і колективною через створення громадських формувань. Зазначено, що цивільний контроль та цивільна служба у сфері безпеки та оборони держави, охорони державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя характеризується через категорію «участь».

Визначено, що метою цивільного контролю в означеній сфері є охорона громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України, органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань тощо.

Наведено приклади громадських формувань у сфері охорони громадського порядку, державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Ключові слова: цивільний контроль, охорона громадського порядку, охорона державного кордону, санітарно-епідеміологічний стан, громадське формування.

Постановка проблеми. У сучасному світі взаємодія громадськості та держави є тим визначальним фактором, який сприяє належному розвитку органів державної влади, громадянського суспільства та правової держави, оскільки враховує думку та інтереси населення як при прийнятті управлінських рішень, так і реалізації заходів, які мають безпосередній вплив на життя населення. В умовах введення на території України воєнного стану особливої уваги потребує пошук форм взаємодії громадськості та держави, що має на меті формування стійкості держави і суспільства у сфері безпеки держави, охорони громадського порядку, дер-

жавного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика здійснення цивільного контролю і цивільної служби з охорони громадського порядку та державного кордону та санітарно-епідеміологічного стану комплексно не розглядалась в науковій площині. Доктринальну основу цього дослідження сформуvalи праці, що стосуються здійснення громадського контролю як явища змістовно тотожного цивільному контролю, а саме праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, М.Ю. Віхляєва, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, Т.О. Коломоєць,

В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученка, О.Б.Червякової та інших.

Метою статті є доктринальний аналіз сутності здійснення цивільного контролю і цивільної служби з охорони громадського порядку та державного кордону та санітарно-епідеміологічного стану.

Виклад основного матеріалу. Цивільний контроль та цивільна служба в межах будь-якого виду суспільних відносин здійснюється з врахуванням загально-правового національного підходу до можливості громадян брати участь в діяльності щодо перевірки дотримання стану законності в найбільш значущих сферах людського буття.

Конституційно встановлено передумови здійснення громадського контролю, що виражені у відповідних правомочностях громадян, типу: права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36), права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів і ряд інших прав і свобод, які забезпечується сукупністю відповідних заходів [1].

Громадський контроль може виражатись у таких заходах, як: створення та функціонування громадських (експертних) рад в діяльності органів публічної влади; проведення громадської експертизи діяльності органів влади; проведення антикорупційної громадської експертизи; забезпечення можливості звернення громадян до владних повноважень тощо. Вказані форми громадського контролю повинні відповідати рівневі взаємодії між громадянами та публічними інституціями.

Загалом, правовою доктриною передбачено декілька рівнів можливої взаємодії держави та громадськості: 1) першим рівнем взаємодії виступає інформування, що полягає у процесі доведення інформації до громадськості; 2) другим рівнем є консультування, що передбачає процес вироблення та реалізації управлінських рішень влади та її політики на основі прове-

дення консультацій з громадськістю; 3) третім рівнем взаємодії є участь, яка характеризується власною ініціативою громадськості у процесах вироблення і реалізації публічної політики, а також в її експертизі, моніторингу та оцінюванні, розробленні проектів нормативно-правових актів тощо; 4) четвертим рівнем є так зване державно-приватне партнерство, що характеризується не лише участю громадськості, але й обмінами ресурсів [2, с. 7-8]. Характеризуючи вказані рівні взаємодії, доцільно зупинитись на «участі», що повною мірою відображає взаємодію громадськості та держави у сфері охорони громадського порядку, державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Наразі чинним законодавством поняття «громадська участь у сфері безпеки та охорони держави, охорони державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя» не визначено. Академічний тлумачний словник української мови під поняттям «участь» розуміє виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; спільна дія, діяльність кого-, чого-небудь [3].

Згідно Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» участь являє собою долучення громадян і представників громадянського суспільства за власною ініціативою до розвитку самоврядування, формування та реалізації державної політики, а також її моніторингу та оцінки, що передбачає двосторонню взаємодію суб'єктів владних повноважень і громадян, розгляд та/або врахування отриманих пропозицій за прозорими процедурами [4]. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» розкриває громадську участь через право громадян на створення громадських об'єднань з метою участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприянні органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України, органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань тощо [5]. Відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» громадянам надається право брати участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі

проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та вносити пропозиції з цих питань до відповідних органів [6]. У контексті предмета дослідження громадську участь доцільно охарактеризувати в якості залучення виключно громадян до реалізації разом з державними органами та органами місцевого самоврядування завдань у сфері безпеки та оборони держави, охорони державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Аналізуючи положення законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» констатуємо, що така участь громадськості може бути як самостійною, так і колективною через створення громадських формувань. На законодавчому рівні зміст поняття «громадські формування» не визначено, натомість відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» № 153 від 15.02.2002 року [7], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 року [8] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 року [9] громадські формування є інститутами громадянського суспільства. Приблизний перелік громадських формувань конкретизований Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», згідно якого під громадськими формуваннями розуміють політичні партії та їх структурні утворення, громадські об'єднання (зокрема зі статусом юридичної особи), професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання тощо [10].

Незважаючи на таке різноманіття організаційно-правових форм громадських формувань, доцільно відмітити важливі аспекти їх створення та функціонування, серед яких: а) засновниками можуть бути лише громадяни України, які досягли 18-річного віку); б) громадські формування позбавлені права займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою одержання прибутку; в) контроль зі сторони органів державної виконавчої влади (зокрема,

Національної поліції, Державної прикордонної служби України тощо); г) діяльність на підставі статуту та реєстрація таких громадських формувань як умова їх створення; д) неможливість набуття членства окремими категоріями осіб (негромадяни України, особи, які мають непогашену судимість, які раніше були засуджені за умисні кримінальні правопорушення, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані в судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними тощо).

Згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і наукової пов'язки члена такого формування» розроблення основних установчих документів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону – Статутів здійснюється на основі Типового статуту. Крім того, закріплено обов'язкову умову, що під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону члени формування повинні мати особисте посвідчення та наукавну пов'язку. Щодо наукавної пов'язки, то вона має вигляд прямокутника розмірами 100 x 300 мм синього кольору, краї якої оброблені тканиною жовтого кольору, та має напис «ОХОРОНА ПОРЯДКУ». Пов'язка носить на лівій руці посередині плечового суглоба [11].

Прикладами громадських формувань у сфері охорони громадського порядку, державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя є: громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Бусідо», громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Севєр», громадське формування з охорони громадського порядку «Улашанівська самооборона», громадське формування з охорони громадського порядку «Вовк» при Летичівській селищній раді, громадське формування з охорони громадського порядку «Дефендер», громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Корпус охорони Полісся» тощо.

До прикладу, відповідно до Статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Корпус охорони Полісся», затвердженого Рішенням Виконавчого комітету Новогуївинської селищної ради Житомирського району Житомирської області № 318 від 16 вересня 2021 р., «Корпус охорони

Полісся» є зареєстрованим на добровільних засадах громадським об'єднанням із власним майном та печаткою, що має на меті сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України, органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Громадське формування діє в межах Житомирської області (Житомирська міська ОТГ, Народницька сільська ОТГ та інші об'єднані територіальні громади). До виконання завдань Громадського формування «Корпус охорони Полісся» долучаються громадяни, які проживають на території відповідної громади. Вищим керівним органом громадського формування є Загальні збори членів формування, які скликаються не рідше одного разу на рік [12].

Висновки і пропозиції. На підставі викладеного приходимо наступних висновків: 1) цивільний контроль та цивільна служба у сфері безпеки та оборони держави, охорони державного кордону та дотримання санітарно-епідеміологічного благополуччя характеризується через категорію «участь»; 2) метою цивільного контролю в означеній сфері є охорона громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України, органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань тощо; 3) можливим є поділ цивільного контролю в означеній сфері на самостійний (окремих громадян) та колективний (шляхом створення громадських формувань).

Доцільним є прийняття Закону України «Про громадські формування», положення якого визначали б основні засади функціонування громадських формувань, їх види та форми взаємодії з суб'єктами публічної влади. На підзаконному рівні вагомим є прийняття порядку взаємодії з громадськими формуваннями в сфері безпеки та оборони держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 02.10.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 14.09.2022).

2. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / Упоряд.: Любов Паливода К.: БФ «Творчий центр ТЦК». 2018. 72 с.
3. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/uchastj>
4. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 14.09.2022).
5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text> (дата звернення 14.09.2022).
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (дата звернення 14.09.2022).
7. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.09.2022).
8. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.09.2022).
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.09.2022).
10. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення 14.09.2022).
11. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 р. № 1872. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.09.2022).
12. Про затвердження Статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Корпус охорони Полісся»: Рішенням Виконавчого комітету Новогулявської селищної ради Житомирського району Житомирської області № 318 від 16 вересня 2021 р. URL: <https://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1618234994.pdf>

Mekh Yu. V. Civil control and civil service for the protection of public order and the state border

The article is devoted to the study of the implementation of civil control and civil service for the protection of public order and the state border and the sanitary-epidemiological state. It is noted that civil control and civil service within any type of social relations is carried out taking into account the common-law national approach to the possibility of citizens to participate in activities related to checking compliance with the state of legality in the most significant spheres of human existence. Attention is focused on «citizen participation», which fully reflects the interaction of the public and the state in the sphere of public order protection, the state border and compliance with sanitary and epidemiological well-being.

It is proposed to characterize public participation as the involvement of citizens exclusively in the implementation, together with state bodies and local self-government bodies, of tasks in the field of state security and defense, protection of the state border, and compliance with sanitary and epidemiological well-being. It has been established that public participation in the field of state security and defense, protection of the state border and observance of sanitary and epidemiological well-being can be both independent and collective through the creation of public formations. It is noted that civil control and civil service in the field of state security and defense, protection of the state border and observance of sanitary and epidemiological well-being is characterized by the category of «participation».

It was determined that the purpose of civil control in the specified area is the protection of public order and the state border, assistance to local self-government bodies, law enforcement agencies, the State Border Guard Service of Ukraine, executive authorities in preventing and stopping administrative and criminal offenses, protecting the life and health of citizens, interests of society and the state from illegal encroachments, etc.

Examples of public formations in the sphere of protection of public order, the state border and observance of sanitary and epidemiological well-being are given.

Key words: *civil control, protection of the public sphere, protection of the state border, sanitary and epidemiological condition, public formation.*