

УДК 342.9

Марія Агапова,*ад'юнкт**Національної академії внутрішніх справ*

СИСТЕМА ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу національного законодавства визначено проблеми адміністративно-правового й організаційного забезпечення публічного порядку, а також проаналізовано систему суб'єктів, що входять до системи охорони публічного порядку в Україні.

Ключові слова: публічний порядок, держава, Національна поліція, Міністерство внутрішніх справ, місцеве самоврядування, громадське об'єднання.

Постановка проблеми. Невід'ємною частиною реформування системи національного публічного права є створення більш ефективних механізмів, спрямованих на адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку. Дослідження цієї проблеми набуває особливого значення й актуальності в умовах реформування правоохоронної системи України та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів.

Метою статті є здійснення аналізу системи охорони публічного порядку, в тому числі суб'єктів його забезпечення. Реалізація цього завдання можлива лише завдяки ґрунтовному дослідженню і глибокому вивченню системи взаємопов'язаних, послідовних заходів, що вживаються з боку органів забезпечення публічного порядку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протягом історії існування цивілізованого суспільства поняття «безпека» й «порядок» уважались однією з найважливіших цінностей і метою діяльності людей, соціальних груп і держав. Саме тому питання забезпечення безпеки й порядку цікавило кожен частину соціальної структури суспільства – від конкретного індивіда до широкого об'єднання людей.

У загальноприйнятому розумінні громадський порядок являє собою всю систему суспільних відносин, що реалізуються завдяки дотриманню соціальних норм: норм права, моралі, звичаїв, традицій, ритуалів, правил діяльності громадських організацій. Що стосується загальної теорії адміністративного права, то громадський порядок тут розглядається як соціальна категорія, яка охоплює систему ідеологічних суспільних відносин, зумовлюється економічним аспектом і характеризується відповідністю поведінки всіх учасників чинним у суспільстві соціальним нормам [4].

Незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених цій проблемі, серед науковців і досі не вироблено однозначного підходу до визначення поняття публічного порядку. Єдиним, що об'єднує всі обґрунтовані в літературі визначення, є те, що в їх основу покладено відносини, врегульовані нормами права й іншими соціальними нормами.

Що стосується офіційного закріплення терміна «публічний порядок», то вимушені констатувати, що сьогодні в чинному законодавстві його тлумачення відсутнє. Згадка про нього міститься лише в Законі України «Про Національну поліцію», п. 1 ч. 1 ст. 2 якого серед основних завдань поліції називає надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. Публічний порядок забезпечується завдяки відкритій і прозорій діяльності поліцейських та органів виконавчої влади в особі Міністра внутрішніх справ щодо виконання ним своїх повноважень як керівника, направлених на формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки України.

Отже, підсумовуючи викладене вище, ми можемо зробити такий проміжний висновок: під публічним порядком у загальному вигляді необхідно розуміти врегульовану правовими й іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які становлять режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності й умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Наступне питання, на якому необхідно зупинитись більш детально, стосується системи охорони публічного порядку. На нашу думку, її необхідно розглядати як соціально об'єктивну систему, котра складається з комплексу правових засобів, методів і гарантій, за допомогою яких забезпечується охорона суспільних відносин від протиправних посягань, а також діяльність спеціальних державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, об'єднань громадян, уповноважених законом забезпечувати публічний порядок і безпеку.

Зазвичай систему охорони публічного порядку тлумачать у широкому та вузькому аспектах. У широкому розумінні – це діяльність усіх учасників суспільних відносин, спрямована на забезпечення публічного порядку, додержання прав і свобод людини, їх реалізацію, а також дотримання законності і правопорядку. Суб'єктами охорони публічного порядку у вузькому розумінні є державні спеціальні

органи, уповноважені на забезпечення владної діяльності із захисту суспільних відносин у сфері охорони публічного порядку; громадські організації та об'єднання громадян; окремі громадяни, які можуть здійснювати повноваження з охорони публічного порядку у визначених законом межах і формах.

Переходячи до характеристики системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення публічного порядку, передусім варто звернути увагу на те, що сьогодні в теорії адміністративного права відсутній загальноприйнятий підхід до класифікації суб'єктів забезпечення публічного порядку. Проаналізувавши найбільш поширені підходи, ми дійшли висновку, що цих суб'єктів доцільно ділити на дві групи, а саме: загальні та спеціальні. В основу запропонованої класифікації суб'єктів адміністративно-правового забезпечення публічного порядку покладено такий критерій, як особливості їх компетенції.

Загальні суб'єкти визначають засади внутрішньої політики держави і стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки, зокрема публічної безпеки та порядку, як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій. Такі суб'єкти наділені широкими владними повноваженнями, що дають їм змогу вирішувати в основному конституційно й законодавчо закріплені стратегічні завдання в зазначеній сфері, а також реалізувати державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки та порядку. До них належать Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рада національної безпеки і оборони України тощо.

До спеціальних суб'єктів забезпечення публічного порядку можна зарахувати органи виконавчої влади й правоохоронні органи, діяльність яких безпосередньо спрямована на здійснення заходів щодо забезпечення захисту об'єктів публічної безпеки та порядку. До них належать Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України тощо.

Особливу увагу необхідно приділити аналізу завдань, які мають входити до компетенції суб'єктів охорони публічного порядку. Так, аналіз наукової літератури та чинного законодавства дав нам можливість виокремити такі загальні завдання:

- по-перше, розробка й реалізація нормативно-правових актів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки;
- по-друге, створення умов для сталого й ефективного нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та іншого забезпечення публічного порядку й безпеки;
- по-третє, здійснення контрольно-наглядової діяльності в зазначеній сфері.

Система суб'єктів, які безпосередньо виконують завдання з охорони публічного порядку, має включати органи виконавчої влади, підприємства, установи й організації незалежно від

форм власності, а також громадські організації та окремих громадян за умови, що всі вони або кожен із них окремо здійснюють чи здійснювали заходи щодо охорони та зміцнення публічного порядку, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю.

Суб'єкти охорони публічного порядку мають особливий правовий статус, що пов'язаний із їх компетенцією й повноваженнями [3]. Відразу ж зауважимо, що наукове дослідження питання про сутність правового статусу суб'єктів охорони публічного порядку має принципове значення, оскільки дає змогу на рівні науково-теоретичних узагальнень більш повно вивчити особливості їх будови, структури, порядок функціонування й на цій основі розробити такий варіант закріплення правового статусу окремих суб'єктів охорони публічного порядку в нормативних актах, який забезпечував би їх найвищу ефективність.

У загальному розумінні правовий статус – це встановлене нормами права наявне становище суб'єкта в певній системі. Спеціальний правовий статус суб'єкта охорони публічного порядку являє собою сукупність його прав, обов'язків, заборон і відповідальності, встановлених законодавством і притаманних тільки йому.

Спеціальним правовим статусом у сфері охорони публічного порядку наділені спеціально уповноважені органи, які спрямовують свою діяльність на розроблення та реалізацію заходів, пов'язаних із процесами виявлення, нейтралізації, обмеження чи подолання антигромадських вчинків, що посягають або можуть посягати на стан публічного порядку. Зокрема, на нашу думку, спеціальним правовим статусом суб'єкта охорони публічного порядку наділені Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші центральні виконавчі органи, прокуратура тощо.

До основних елементів спеціального правового статусу суб'єктів охорони публічного порядку, на думку автора, необхідно зарахувати їх призначення, завдання, функції, а також конкретні владні повноваження. У своїй сукупності ці елементи становлять основу правового статусу й утворюють правосуб'єктність будь-якого суб'єкта системи охорони публічного порядку.

Кожний суб'єкт охорони публічного порядку, залежно від правового статусу, має свої компетенції та повноваження, визначені в законі. Також діяльність таких суб'єктів має здійснюватись із дотриманням певних принципів. Основними з них є такі: а) верховенство права; б) верховенство закону; в) рівність усіх перед законом; г) забезпечення повного й реального здійснення суб'єктивних прав; д) незалежне й ефективне правосуддя; е) ефективна робота всіх правоохоронних органів тощо.

Основним суб'єктом охорони публічного порядку є Національна поліція України. Саме на неї покладається завдання стосовно реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, організації й координації діяльності правоохоронних органів

щодо боротьби зі злочинністю та охорони публічного порядку.

Завдання й функції Національної поліції як складової частини правоохоронної системи України регулюється Законом України «Про Національну поліцію», на прийняття якого вплинула низка політичних, економічних і соціальних чинників, а саме: європейський вибір розвитку України, подальша демократизація суспільного життя, зростання пріоритету загальнолюдських цінностей, утвердження верховенства права тощо. Саме вони поставили на порядок денний необхідність визначити нові завдання щодо реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, усебічного укріплення публічного порядку й законності [2].

Діяльність поліції у сфері охорони публічного порядку базується на принципах: верховенства закону, провадження діяльності відповідних підрозділів поліції виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; єдності системи правоохоронних органів України, її максимальної економічності і гнучкості структурної побудови; пріоритету орієнтації служби й підрозділу на вирішення завдань боротьби зі злочинністю та підтримання публічного порядку; тісної співпраці з місцевими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку на їхніх територіях; участі в наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Між тим поліція – не єдиний орган, що відповідає за забезпечення публічного порядку. Реалізація цього завдання лежить у площині спільного відання держави та її органів, а також органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян.

Особливу увагу в дослідженні пропонуємо приділити саме органам місцевого самоврядування, на які, згідно з чинним законодавством, поряд з іншими функціями життєзабезпечення громадян покладено виконання також правоохоронної функції. На нашу думку, покладання цієї функції на органи місцевого самоврядування є необхідною умовою функціонування самого місцевого самоврядування; забезпечення на території громади режиму законності; підтримки взаємодії всіх суб'єктів правоохоронної діяльності, інших державних і недержавних органів та організацій, які здійснюють функції нагляду й контролю за дотриманням законодавства в різних сферах суспільного життя громади.

Правоохоронна функція може здійснюватися органами місцевого самоврядування в найрізноманітніших формах: контролю, організації, взаємодії, забезпечення фінансування охоронних заходів, правотворчих і правозастосовних заходів тощо. Виконуючи правоохоронну функцію, органи місцевого самоврядування реалізують повноваження щодо забезпечення

законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на території обслуговування.

Проаналізувавши роль і місце органів місцевого самоврядування в охороні публічного порядку, ми дійшли таких висновків:

- єдиної й цілісної системи заходів місцевого самоврядування в охороні публічного порядку на території громади не існує;
- сьогодні нарізла необхідність проведення реформи системи органів місцевого самоврядування, зокрема щодо посилення їх ролі та можливостей у забезпеченні публічного порядку на території обслуговування;
- органи місцевого самоврядування, а також їхні структурні підрозділи, на яких покладаються функції з охорони публічного порядку, не є повноцінним і самостійним складовим елементом системи органів охорони публічного порядку Міністерства внутрішніх справ України.

Насамкінець декілька слів варто сказати про роль громадськості в охороні публічного порядку, оскільки, як ми вже зазначали вище, громадські об'єднання та громадяни є самостійним елементом системи охорони публічного порядку. Кожен громадянин має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи, права і свободи інших від порушень і протиправних посягань.

Проаналізувавши традиції й практику залучення громадськості до взаємодії з правоохоронними органами на різних етапах розвитку українського суспільства, ми дійшли висновку, що сьогодні громадяни України, відповідно до Конституції України, мають право створювати в установленому законодавством порядку різні громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам у забезпеченні охорони правопорядку [1]. При цьому найбільш плідною є їх співпраця з органами Національної поліції, Державною прикордонною службою України, іншими правоохоронними органами, а також органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Головними завданнями громадських формувань є охорона прав і законних інтересів громадян, активна участь у запобіганні правопорушенням і припиненні їх, що дає можливість додати до цього переліку й охорону публічного порядку. Діяльність громадських формувань із реалізації зазначених завдань ґрунтується на принципах гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності їхніх членів.

Однією з основних проблем, що має місце в процесі побудови правової держави, є проблема захисту прав і свобод громадян у сфері публічного порядку. Її ефективне вирішення зумовлює необхідність у розширенні мережі громадських формувань з охорони публічного порядку для захисту прав і свобод громадян у цій сфері. За допомогою організації взаємодії зазначених формувань із правоохоронними органами, у свою чергу, можна досягати більш ефективного

використання можливостей кожної зі сторін, у розпорядженні яких є різні засоби й методи вирішення завдань, що стоять перед ними.

Громадські формування з охорони публічного порядку можуть бути надійним помічником правоохоронних органів у запобіганні порушенням прав і свобод громадян і припиненні їх, охороні публічного порядку, боротьбі зі злочинністю за умови, що правоохоронні органи й місцеве самоврядування будуть надавати цій взаємодії належну допомогу, якої нині явно не вистачає.

Висновки.

Узагальнюючи викладене вище, ми можемо зробити кілька висновків, важливих в аспекті вдосконалення діяльності з охорони публічного порядку.

Основним завданням суб'єктів адміністративно-правового забезпечення публічного порядку є забезпечення внутрішнього правопорядку в державі, що передбачає виконання таких функцій: запобігання злочинам та іншим правопорушенням, виявлення, припинення злочинів та інших правопорушень, установлення й затримання осіб, які їх учинили; визначення тактики і стратегії забезпечення публічного порядку; профілактика правопорушень; нагляд за дотриманням громадянами та посадовими особами підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, чинного законодавства й нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку в поліції.

Ефективна реалізація зазначених завдань залежить від належного нормативного врегулювання відносин публічного порядку певною сукупністю правових і соціальних норм (мова йде передусім про норми адміністративного

та кримінального права); належної забезпеченості діяльності правоохоронних органів (Національної поліції, Служби безпеки України, прокуратури, суду тощо), а також громадських організацій у сфері охорони публічного порядку; встановлення дієвих заходів дисциплінарної, адміністративної, кримінальної й інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення публічного порядку.

І, найголовніше, адміністративно-правове забезпечення публічного порядку могло б бути більш якісним, якби питання правового статусу суб'єктів охорони публічного порядку були врегульовані законом із урахуванням реалій сучасного суспільного життя, економічного стану, національних правових традицій, а також криміногенної ситуації в країні.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. Змінена та доповнена [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/page>.

3. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічного порядку як об'єкта адміністративно-правової охорони / О.В. Батраченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.29-2/part_3/20.pdf.

4. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009.

В статті на основі аналізу національного законодавства определены проблемы административно-правового и организационного обеспечения общественного порядка, а также проанализирована система субъектов, входящих в систему охраны общественного порядка в Украине.

Ключевые слова: публичный порядок, государство, Национальная полиция, Министерство внутренних дел, местное самоуправление, общественное объединение.

Identified problems of administrative-legal and organizational maintenance of public order on the basis of analysis of national legislation, as well as analyzed the subjects of the system, in the system of public order protection in Ukraine.

Key words: public policy, government, National Police, Ministry of Internal Affairs, Local Government, Public Association.