

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 15 (28)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i15.p91>

ПОЛІЦЕЙСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ



*Сергенюк Дмитро Іванович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У статті зазначено, що історичні події сучасної України доводять, що публічна безпека є фундаментальним інститутом суспільства, котрий зумовлює стабільність його розвитку, ефективну діяльність держави, її публічних органів і спрямована на продуктивний розвиток громадських організацій і приватних підприємств. З'ясовано, що охорона фізичних і юридичних осіб є ключовими постулатами держави, котрі мають першочергове значення в забезпеченні суспільного блага.

У статті здійснено комплексне та системне дослідження поліцейської діяльності як засобу забезпечення публічної безпеки. Розв'язано науково-прикладну проблему адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та розроблено цілісний доктринальний підхід до формування концепції її забезпечення. Зазначено, що нині наукові пошуки у сфері публічної безпеки слід зосередити не стільки на ролі органів держави, скільки на питаннях не лише залучення, а й реальної участі недержавних організацій, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також конкретних громадян, організації ефективної взаємодії між державними та недержавними інституціями.

Зазначено, що через відсутність сформованої державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки працівниками Національної поліції теоретичні напрацювання українських науковців щодо цієї теми опинилися на маргінесі, оскільки майже всі дослідники розглядають громадську безпеку винятково за допомогою методології адміністративного права, не застосовуючи методів математичного моделювання, сітьового аналізу, кластерного аналізу, а також методології міждисциплінарного підходу. Сформовано комплекс теоретико-методологічних, концептуальних та організаційно-правових напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні. З'ясовано місце та роль Національної поліції в системі забезпечення публічної безпеки. Наведено алгоритм концепції публічної безпеки, який обумовлений послідовним корелятивним аналізом національних цінностей, національних інтересів, загроз, державної політики у сфері публічної безпеки.

Ключові слова: публічний безпека, громадський порядок, безпекове законодавство, поліцейські заходи, заходи адміністративного примусу.

Sergenyuk D.I. Police activities as a means of ensuring public safety. Current article states that the historical events of modern Ukraine demonstrate that public security is a fundamental institution of society which determines the stability of its development, the effective activity of the state and its public bodies and is aimed at the productive development of public and private organizations. It has been underlined that the protection of individuals and private organizations are the key tasks of the state and possess the primary importance in the process of ensuring the public interests.

Current article provides a comprehensive and complex study of police activity as one of the means of ensuring public safety. The scientific and practical problem of administrative-legal ways of ensuring public safety has been resolved in a way of development of solitary doctrinal approach to its manifestation.

It is noted that in the present conditions scientific researches in the field of public safety should be specially focused rather on issues of not only legal statement but also of the actual participation of non-governmental organizations, local authorities, associations of citizens, as well as individuals, organization of effective interaction between state and non-state institutions than on the role of state bodies.

It was noted that because of the absence of the coherent state policy in the realm of public safety that is provided by the means of the National Police functioning, the theoretical researches of Ukrainian scientists on this topic were not effective enough, since almost all researchers interpret public safety solely with the help of the methodology of administrative law, without applying of mathematical modeling, network analysis, cluster analysis, as well as the methodology of an interdisciplinary approach.

A complex of theoretical-methodological, conceptual and organizational directions of improvement of administrative-legal provision of public safety in Ukraine has been formed. The place and the role of the National Police in the system of public safety of Ukraine has been clarified. The algorithm of the concept of public safety, conditioned by a consistent correlative analysis of national values, national interests, threats, public policy in the field of public security provision has been presented.

The article states that a thorough investigation of the essence and importance of public security as an object of administratively-legal protection requires the study and analysis of its essence, the legal framework in this realm, the actual guarantees of provision and administratively-legal protection measures. It is noted that public safety is being provided through the implementation of socio-political, economic, organizational and legal measures that regulate the basis for its realization. This is why the legal essence of the realization of public safety depends on the synergy of the security legislation that regulates public safety. It was underlined that the public security is a multifractal phenomenon and has its own legal system, which includes the legal norms of various branches of law, so the obvious need for the development and implementation of a codified normative legal act that would combine all the legal norms of all branches of law in terms of implementation of the state policy in the field of public safety has been underlined. It was stated that different: both theoretical and practical tasks were formed for the representatives of administrative science to resolve in order to achieve the further development of the current legislation in the realm of regulation of the algorithm of ensuring public safety as well as for the development and implementation of a modern scientifically-approved concept of ensuring public safety in Ukraine, which would combine social and public aspects in the solid strategy of counteraction to the growing threats to public safety.

Key words: public security, public order, legislation in the realm of security, police measures, measures of administrative coercion..

Постановка проблеми. Чільне місце в процесі реформування українського публічного права відводиться саме формуванню сучасних механізмів правового регулювання, котрі спрямовані на забезпечення публічного порядку й публічної безпеки. Нині Україна має унікальний історичний шанс змінити вектор діяльності правоохоронних органів, шляхом їх радикальної перебудови – переформатування міліції з карального органу на орган, домінуючим завданням котрого є захист прав та свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, внесення змін до чинного законодавства, яке врегульовує діяльність поліції у відповідність до міжнародних стандартів. Априорі, що безпека та порядок виконують вкрай важливу роль у цивілізованому суспільстві, в свою чергу, визначаються домінуючими цінностями людства, позаяк безпека

та порядок є складовою соціальної структури суспільства.

Стан дослідження Незважаючи на серйозний науковий інтерес до цієї проблематики, котрий зумовлений прагматичною потребою покращення ефективності діяльності Національної поліції України в частині забезпечення публічної безпеки, їй поки що не приділено належної уваги. Серйозну науково-теоретичну базу дослідження забезпечення публічної безпеки і порядку правоохоронними органами становлять положення, наукові ідеї, аргументації учених-юристів – О. Бандурки, О. Батраченко, Д. Бахраха, Є. Безсмертного, І. Беккера, Ю. Битяка, М. Возника, О. Землянської, З. Кісіль, Ю. Ковбасюка, А. Комзюка, М. Криштановича, М. Курко, М. Мельника, І. Охріменка, В. Орлова, О. Панова, В. Пилипишина, О. Синявської,

Г. Ситника, С. Чернова, О. Цільмак, О. Юнін, О. Н. Ярмиш та ін. Багато важливих питань і досі залишаються спірними, а деякі із них не розв'язані взагалі, що й зумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

Мета визначити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки.

Виклад основних положень. Нині в правовій доктрині домінує позиція про те, що публічний порядок полягає в упорядкованості усіх норм, зокрема, норм права, моралі, звичаєвих норм, які регулюються усіма соціальними нормами. Водночас, під публічним порядком слід розуміти стан «урегульованості та організованості правових та соціальних норм, які складаються в місцях спілкування людей при задоволенні їхніх матеріальних, духовних потреб, під час відпочинку (тобто в громадських місцях)» [1]. Відповідно до положень загальної теорії права, «публічний порядок є соціальною категорією, що охоплює систему (стан) вольових, ідеологічних суспільних відносин, зумовлюється економічним базисом і характеризується відповідністю поведінки усіх учасників пануючим у суспільстві соціальним нормам (правовим і неправовим)» [2]. На думку А. Сєрьогіна «публічний порядок це врегульована система суспільних відносин, встановлення, розвиток і охорона яких забезпечують підтримку стану громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності і суспільної моралі» [3]. Європейський вибір України передбачає реалізацію усієї низки заходів, спрямованих на забезпечення в суспільстві публічного порядку та безпеки. З метою реалізації та забезпечення належного захисту публічного порядку вкрай важливе значення відіграють правоохоронні органи, позаяк до їх основних завдань належать превенція та припинення деліктів, притягнення деліквентів до юридичної відповідальності, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. На думку Ф. Кокошкіна «...публічний порядок – це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами» [4]. Аналізуючи різноманітні підходи до тлумачення публічного порядку, слід відзначити, що власне його охорона провадиться за трьома напрямками, а саме: кримінально-правовим, цивільно-правовим і адміністративно-правовим. Отже, можна висувати, що саму сутність публічного порядку слід розглядати у відповідності до зазначених

галузевих напрямлень. На наш погляд, значну увагу слід приділити увагу власне адміністративно-правовому підходу, позаяк у цьому підході публічний порядок аналізується як в широкому так і вузькому тлумаченні. Отже, під публічним порядком у широкому тлумаченні слід вважати як зумовлену закономірностями соціального розвитку певну систему правил і інститутів, котрі склалися в певному соціумі, і котра сприяє упорядкованості суспільних відносин та надає їм чітку організаційну форму, що сприяє формуванню рамкованого режиму життєдіяльності в державі, забезпечує охорону прав і свобод людини та громадянина, протидіє злочинності, підтримує публічну безпеку і порядок.

Як свідчить історичний досвід, потреба у створенні рамкованого режиму життєдіяльності зумовило виникнення держави, а це, на думку А. Сидорчука «... викликало те, що важливим елементом публічного порядку у широкому розумінні виступає публічний порядок у політико-правовому розумінні, без якого неможливе упорядковане та системне життя людей в державі» [5, с. 31]. Широке тлумачення публічного порядку не викликає серед наукової спільноти значних наукових дискусій. Тому більшість учених схиляється до думки про те, що під публічним порядком слід вважати державний порядок, «... маючи на увазі державний та суспільний устрій, який склався, що є цілком закономірно» [5, с. 52]. Водночас, публічний порядок власне у вузькому розумінні, на думку автора, можна окреслити як морально-правове становище суспільства, при якому наділені компетенцією органи виконавчої влади шляхом здійснення поліцейського нагляду забезпечують дотримання правомірної поведінки громадян в місцях громадського користування, яке сприяє повноцінному використанню ними своїх прав та свобод. Отже, під дефініціями «публічна безпека» та «публічний порядок» слід вважати низку суспільних відносин, котрі перебувають під охороною держави, мають спільні ознаки, які надають можливість співвідносити їх одну з одною, себто становлять собою органічно взаємопов'язані між собою певні соціальні явища, котрі зумовлюють єдність низки виконуваних заходів щодо їх реалізації та охорони.

Загально відомим є той факт, що цінності, котрим загрожує небезпека є вкрай різноманітними. Якщо говорити про громадську безпеку, тоді домінуючим є певний елемент загрози, котрий посягає на такі цінності як життя людини, її здоров'я чи власність, тобто це система правовідносин, яка полягає саме у процесі превенції та припинення загроз на ці цінності. У більш широкому тлумаченні громадську безпеку

можна тлумачити як становище, в котрому громадянам «... не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя і нормального функціонування державних і недержавних організацій» [6].

Окреслені в Законі України «Про Національну поліцію» та відомчих нормативно-правових актах завдання передбачають і функціональну структуру МВС України: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення. Основним завданням структурних підрозділів МВС України є організація та забезпечення публічної безпеки та порядку, що передбачає забезпечення загальнодержавного правового порядку, який реалізується шляхом забезпечення виконання правоохоронних функцій та відповідно до вимог ст.2 Закону України «Про Національну поліцію» надання поліцейських послуг у сферах: 1)забезпечення публічної безпеки і порядку; 2)охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4)надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [7].

Проведений ученими-поліцейстами аналіз позитивного досвіду зарубіжних країн дає нам підставу стверджувати про те, діяльність правоохоронних органів полягає не лише у забезпеченні правого порядку, але й у здійсненні заходів щодо превенції та розслідування злочинів, забезпеченні громадського порядку і наданні допомоги громадянам, здійсненні превентивних поліцейських заходів, що створюють усі передумови для забезпечення безпеки громадян. Більшість науковців схиляються до думки про те, що основною функцією поліції власне є забезпечення громадського порядку [8], і ця позиція є слушною, позаяк усі інші функції поліції сформовані саме в ній.

Забезпечення публічної безпеки передбачає низку організаційних та управлінських функцій, безпосередньо пов'язаних саме із превенцією і припиненням протиправних діянь. Так, відповідно до вимог п.1.ст.2 Закону України «Про Національну поліцію» на правоохоронні органи покладено обов'язок забезпечення охорони публічної безпеки, шляхом забезпечення особистої безпеки громадян, здійснення низки превентивних заходів щодо недопущення вчинення деліктів, притягнення винних до юридичної відповідальності тощо. Перелічені заходи не охоплюються лише організаційними функціями, а здійснюються у сукупності з тактичними, котрі

полягають у застосуванні відповідних форм та методів, котрі сприятимуть забезпеченню публічної безпеки, превенції та припинення протиправних дій, надійного забезпечення прав і свобод громадян, загальнодержавних інтересів від злочинних та антигромадських посягань.

Держава, делегуючи МВС України низку повноважень із забезпечення публічного порядку, при цьому передбачає: реалізацію правоохоронцями принципу законності, якості надання поліцейських послуг, оперативності реагування на протиправні вчинки, мобільності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу призводить до підвищення рівня довіри громадян до працівників правоохоронних органів, що є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

Вагому роль у реалізації завдань щодо охорони публічного порядку і безпеки повинні відігравати працівники патрульної поліції, позаяк вони повсякчас перебувають у взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і їх професійна діяльність спрямована на задоволення їхніх потреб. Публічний характер діяльності сприяє патрульним у виконанні різноманітних поліцейських функцій, а саме: розкриття та припинення злочинів та їх превенція; аналіз та прогнозування виникнення криміногенних процесів; превенція та припинення випадків порушення публічної безпеки; встановлення детермінант, котрі спричиняють вчинення цих протиправних дій; превенція випадків соціальної напруги; реалізацію програми «Поліція і населення – партнери».

Апріорі, що поліція не є єдиним органом, котрий несе відповідальність за забезпечення публічної безпеки. У забезпеченні публічної безпеки залучено значна низка партнерів, котрі виконують покладені на них окреслене коло обов'язків та наділені визначеними владними повноваженнями. Механізм вдосконалення публічної безпеки повинен ґрунтуватися на таких принципах, як: верховенства права; забезпечення прав і свобод людини і громадянина; законності; здійснення професійної діяльності лише у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією України та чинним законодавством; провадження діяльності працівниками Національної поліції на засадах відкритості і прозорості; забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина на засадах політичної нейтральності; тісної взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах «Поліція і населення – партнери».

Цілковито підтримуємо позицію В.Г. Фатхутдінова про те, що «... сакральний зміст цінностей особи, суспільства і держави не може бути залишений поза контекстом державної політики громадської безпеки, адже саме вони слугують наповненням та фактичним змістом процесу забезпечення громадської безпеки» [9], адже власне права та законні інтереси людини і громадянина є домінуючою цінністю. Безпека людини і громадянина є домінуючими пріоритетами стратегії розвитку держави Україна.

Висновки. Ґрунтовне дослідження сутності та важливості публічної безпеки як об'єкта адміністративно-правової охорони потребує дослідження та аналізу її сутності, нормативно-правової бази, дійсних гарантій забезпечення й адміністративно-правових заходів захисту. Забезпечення публічної безпеки реалізується шляхом реалізації соціально-політичних, економічних, організаційно-правових заходів, які врегульовують підґрунтя для її реалізації, себто

правову сутність реалізації публічної безпеки полягає синергетичності безпекового чинного законодавства, яке регулює публічну безпеку. У зв'язку з тим, що публічна безпека є феноменом багатоаспектним і має свою правову систему, до якої входять правові норми різних галузей права виникає потреба у розробленні та прийнятті кодифікованого нормативно-правового акту, у якому були б поєднані усі правові норми усіх галузей права в частині реалізації політики держави у галузі публічної безпеки. Тому перед ученими-адміністративістами виникають як теоретичні так практичні завдання щодо подальшого розвитку чинного законодавства, яке врегульовує алгоритм забезпечення публічної безпеки, розробленні та реалізації сучасної науково-обґрунтованої концепції забезпечення публічної безпеки в Україні, яка б поєднувала стратегію і тактику протидії держави і соціуму зростаючим загрозам публічній безпеці.

Література :

1. Середа В. В., Гурковський М.П., Назар Ю. С., Когут Я. М., Перепелиця А. В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Особлива частина : навч. посіб. Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 582 с.
2. М. С. Кельман, О. Г. Мурашин Загальна теорія держави та права: Підручник. К.: Кондор, 2005. 609 с.
3. Серегин А. В. Общественный порядок и образ жизни: Сов.гос-во и право. М. : АСТ 1978. № 4. С. 35.
4. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. – М. : Издательство «Зерцало», 2004. С. 82.
5. Сидорчук Л. А. Розуміння сутності охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування : Європейські перспективи : зб. Наук. пр. «Правові системи» 2012. № 2. С. 51–56.
6. Нечевина Н.Д. Милиция общественной безопасности и гражданское общество: организационный аспект : монографія. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 6–7.
7. Про Національну поліцію: закон України від 02 липня 2015 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
8. Панова О.О. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку і безпеки : Науковий вісник академії муніципального управління. Серія «Право», 2015. Вип.1 . С. 182-188;
9. Фатхутдінов В. Г. Громадська безпека з позицій аксіологічного підходу / В. Г. Фатхутдінов : Visegrad journal of humans ights (Словацкая Республика), 2015. № 2. С. 177–187.