

УДК 342.9

С. В. Петков, докт. юрид. наук, професор
Інститут права та післядипломної освіти
Міністерства юстиції України

С. А. Комісаров, канд. юрид. наук, доцент, доцент
Кафедра правознавства Северодонецького інституту ПрАТ
ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО (ПУБЛІЧНОГО) ПОРЯДКУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Охорона громадського (публічного) порядку є надважливою суспільною функцією, «справою честі» будь-якої держави. Така роль переважно відводиться поліції – найбільш наближеному до громади правоохоронному органу публічної влади. Проте, ефективність роботи правоохоронних органів багато в чому залежить від участі громадськості. В статті наводяться позитивні приклади залучення громадських формувань до охорони громадського (публічного) порядку, пропонуються теоретичні основи цього процесу.

Ключові слова: громадський порядок, правоохоронні органи, громадськість, громадські формування.

Постановка проблеми. Забезпечення правопорядку в державі має стратегічне значення для національної безпеки будь-якої держави. Україна в цьому сенсі має сумнівні перспективи, враховуючи рівень правопорушень та факт майже чотирирічної антитерористичної операції на сході країни. Людиноорієнтована політика по проведенню реформи державного управління покликана змінити на краще ситуацію зі станом підтримання правопорядку, проте наразі бракує науково обгрунтованої стратегії держави нового формату з ефективними правоохоронними функціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти даного питання в розрізі реалізації публічної влади розглядалися такими вченими, як Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, Л. П. Коваленко, В. В. Конопльов, А. Т. Комзюк, С. В. Петков, В. П. Петков, А. М. Манжула, А. М. Подоляка, В. К. Шкарупа та іншими. Проте, як справедливо зазначається в літературі поки «законодавство не має чіткого визначення поняття «громадський порядок», тому дати його можна лише на основі осмислення суспільних відносин, окремих галузей права та деяких теоретичних концепцій, висловлених у науковій літературі» [1].

Звичайно, за таких умов не зникає потреба у науково обгрунтованих пропозиціях та рекомендаціях відносно забезпечення громадського порядку правоохоронними органами.

Мета статті. Вироблення загальних стратегічних положень нормативно-правового регулювання забезпечення громадського порядку в сучасних умовах, ускладнених проведенням антитерористичної операції на сході країни.

Виклад основного матеріалу. Наразі ми маємо починати зі звернення до основоположних понять правопорядку – «відповідальність», «громадський порядок», «органи публічної влади». Враховуючи різновекторність наукових теорій юридичної відповідальності, наведемо те, яке на наш погляд найбільш повно віображає зміст явища. Так, Н. О. Армаш та С. В. Петков вважають, що «відповідальність – це закріплений у законодавстві й забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника – представника публічного органу влади, зазнати примусового впливу на його приватні інтереси, тобто нести покарання за свої протизаконні дії або бездіяльність» [2, с. 56].

А ось вже Є. О. Легеза звертає увагу на суб'єктивну сторону сприйняття відповідальності. По-перше, він говорить, що відповідальність це інструмент, «за допомогою якого відображається виконання та рівень поваги у суспільстві до таких принципів, як: правова держава, відкритість, прозорість, справедливість та рівність перед законом».

А по-друге він пов'язує відповідальність із забезпеченням принципів ефективності, результативності, надійності та передбачуваності у діяльності публічних адміністрацій [3, с. 124]. Вочевидь, автор схиляється більше до визначення відповідальності через її позитивне (проспективне) сприйняття. Якщо пристати на таку думку, залишаються поза увагою ті аспекти відповідальності, які направлені безпосередньо на правопорушника. Але ж саме від ефективного впливу на правопорушника залежить врешті стан забезпечення громадського порядку в державі.

Діяльність органів публічної влади, направлена на забезпечення правопорядку в державі і, власне, на порядок громадський (публічний) є нічим іншим, як їх адміністративною діяльністю. З цього приводу О. М. Бандурка зазначав, що така діяльність «поєднує в собі дві складові: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність), та організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність)» [4, с. 112].

Обидва прояви адміністративної діяльності органу публічної влади в сукупності забезпечує ефективність правоохоронної та правозабезпечувальної його функції.

Розуміння правопорядку – багатогранний процес, що поєднує в собі як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники.

«Правопорядок – це частина системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві. Якщо законність – це принцип, метод діяльності, режим дій і відносин, то правопорядок є їх результатом» [5, с. 454]. Адміністративна діяльність, направлена на підтримання правопорядку априорі є поліструктурною, адже включає в себе, як вже було зазначено і зовнішні і внутрішні складові.

Сьогодні ми маємо новий погляд на роль та методи діяльності правоохоронних органів, які покликані забезпечувати громадський (публічний) порядок. А ще не так давно, ми мали протилежну ситуацію. «Досить часто правоохоронні органи заміняли собою державні інституції. Вони виконували карально-репресивні функції, ламаючи своїми діями долі людей і навіть цілих народів. У свою чергу, державні органи підміняли структури місцевого самоврядування, що призвело до безвідповідального ставлення широких верств населення до громадської власності та до захисту своїх законних, конституційних прав» [6]. виправляючи історичну помилку в позиціонуванні правоохоронних органів ми намагаємось повернути їх до людиноорієнтованої моделі діяльності. Максимальна співпраця з громадськістю, громадський контроль та демократичні механізми формування органів публічної влади мають сприяти рівню ефективності забезпечення громадського (публічного) порядку за європейськими зразками.

Серед позитивних прикладів залучення громади до охорони громадського (публічного) порядку є м. Бровари Київської області, де відділ з надзвичайних ситуацій, цивільного захисту населення, мобілізаційної, оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Броварської міської ради організував спільні патрулювання членів громадських формувань з охорони громадського порядку та працівників Броварського відділу поліції.

Броварським відділом поліції щомісячно розробляється та затверджується графік, кожного дня перед заступанням на патрулювання проводяться спільні інструктажі.

Зокрема, за даними Броварського відділу поліції створеного щодоби з числа представників ГФ «КОМКОН» на охорону порядку заступає 10 патрулів (4 – по місту і 6 – в Броварському районі) по 2 особи в кожному. В цілому, до охорони громадського порядку залучено 5 громадських формувань.

Під час патрулювань, згідно звіту, члени вказаних громадських формувань проводять профілактичні бесіди з неповнолітніми щодо порушення правопорядку, виносять усні попередження з приводу заборони розпивання спиртних напоїв та появи у нетве-

резому стані у громадських місцях. Працівники поліції відмічають високу ефективність роботи громадських патрулів та наголошують на подальшій співпраці з ними [7].

Крім такої позитивної практики ми маємо наразі і міждержавне співробітництво.

В 2016 році був запущений спільний проєкт Жандармерії Румунії і Національної гвардії України. Проєкт складався із трьох компонентів – «Охорона громадського порядку», «Гірська підготовка» та «Професійна підготовка». Кожний компонент передбачав серію спільних теоретичних та практичних заходів, що проходили як в Україні, так і в Румунії. Всі ці заходи так чи інакше направлені на підвищення ефективності роботи правоохоронців по охороні громадського (публічного) порядку [8].

Проте, не можна не погодитись, що «негативні зміни у стані правопорядку в країні протягом останніх років свідчать про те, що правоохоронними органами та, насамперед, органами внутрішніх справ до сьогодні не вдалося знайти засоби протидії порушенням громадського порядку, адекватні перехідному стану суспільства, забезпечити надійний захист особистості, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань» [9, с. 1-2].

Неефективна діяльність знову повертає до сприйняття правоохоронних органів як карально-репресивний механізм, далекий від потреб громадянина та громади. Розглядаючи питання ефективності охорони громадського порядку, О. Д. Терещук звертає увагу на основний критерій оцінки такої ефективності. За думкою науковця це є контроль: «спостереження за діяльністю об'єкта, перевірка її відповідності управлінським рішенням, вираженим у нормах законів, вимогах статутів, інструкцій, наказів, показниках планів, іншим чинникам, що визначають рамки мети управління». Ми спостерігаємо чіткий зв'язок мети та засобів її досягнення. Як говорить сам автор «важливою характеристикою контролю має бути його спрямованість на вивчення результатів впливу суб'єкта на об'єкт управління, виявлення відхилень від прийнятих управлінських рішень, на стан організації їх виконання, коригування та загальну координацію діяльності об'єкта управління» [10, с. 45]. За таких умов можна казати про встановлення ефективності та доцільності адміністративної діяльності органу в цілому.

Висновки. Охорона громадського (публічного) порядку є надважливою суспільною функцією, «справою честі» будь-якої держави. Така роль переважно відводиться поліції – найбільш наближеному до громади правоохоронному органу публічної влади. Проте, ефективність роботи правоохоронних органів багато в чому залежить від участі громадськості. Позитивні приклади залучення громадських формувань до охорони громадського (публічного) порядку дає підстави говорити про якісні зрушення в правоохоронній системі.

Суттєвою підтримкою позитивних практик має стати подальше удосконалення нормативної основи діяльності правоохоронних органів з питань охорони публічного порядку.

Кроком у цьому напрямку має стати прийняття Кодексу України про публічний порядок, який містив би норми поведінки у публічних місцях та встановлював відповідальність за їхнє порушення. Серед завдань цього Кодексу повинні стати охорона прав і свобод громадян, конституційного ладу України, встановленого правопорядку управління, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Список літератури

1. Коваленко Л. П. [Електронний ресурс] Організація адміністративної діяльності ОВС на транспорті // Режим доступу: http://www.rusnauka.com/1_NIO_2014/Pravo/2_154954.doc.htm
2. Петков С. В., Н. О. Армаш. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління // С. В. Петков, Н. О. Армаш // Вісник Національної академії правових наук України, 2014. – № 4. – С. 133-139.



3. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія / Є. О. Легеза. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 452 с.
4. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України : теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Консум, 1996. – С. 112.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 454–459.
6. С. В. Петков. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні / С. В. Петков // Держава та регіони. – Серія: Право. – 2010. – № 2. – С. 100–103.
7. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://brovary.net.ua/aktualno/zvit-po-spivpratsi-z-gromadskymy-formuvannuyamu-hto-zabezpechuye-pogyadok-v-misti/>
8. [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/news/10654_U_Nacgvardii_zaprovadzhuut_vgoreysku_praktiku_z_ohoroni_gromadskogo_porядku_FOTO_VIDEO.htm
9. Комісаров О. Г. Адміністративно-правові засади інформатизації в системі охорони громадського порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Г. Комісаров. – Х., 2013. – С. 1-2.
10. Терешук О. Д. Питання ефективності охорони громадського порядку/ О. Д. Терешук // Наше право. – 2014. – № 10. – С. 22-25.

Стаття надійшла 25.11.2017 р.

С. В. Петков, докт. юрид. наук, професор
 Інститут права и последипломного образования
 Министерства юстиции Украины

С. А. Комиссаров, канд. юрид. наук, доцент, доцент
 Кафедра правоведения Северодонецкого института ЧАТ
 ВУЗ «Межрегиональная Академия управления персоналом»

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО (ПУБЛИЧНОГО) ПОРЯДКА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Резюме

Охрана общественного (публичного) порядка является сверхважной общественной функцией, «делом чести» любого государства. Такая роль преимущественно отводится полиции – наиболее приближенному к обществу правоохранительному органу публичной власти. Однако, эффективность работы правоохранительных органов во многом зависит от участия общественности. В статье приводятся положительные примеры привлечения общественных формирований к охране общественного (публичного) порядка, предлагаются теоретические основы этого процесса.

Ключевые слова: общественный порядок, правоохранительные органы, общественность, общественные формирования.

S. V. Petkov, Doctor of Juridical Sciences, Professor
 Institute of Law and Postgraduate Education
 Ministry of Justice of Ukraine

S. A. Komissarov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
 the Department of Jurisprudence of Severodonetsk Institute
 Interregional Academy of Personnel Management

PROVIDING PUBLIC SECURITY PROTECTION IN MODERN CONDITIONS

Summary

The protection of the public (public) order is an overriding public function, a “cause of honor” of any state. Such a role is predominantly given to the police, the closest to the community to the law enforcement body of public authority. However, the effectiveness of the work of law enforcement bodies depends largely on the participation of the public. The article presents positive examples of involvement of public organizations in the protection of public (public) order, proposes the theoretical foundations of this process.

Key words: public order, law enforcement bodies, public, public formation.