

УДК 351.75

М.В. ГОЛУБ, ГУМВС України в Харківській області

ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ У РЕГІОНІ

Ключові слова: регіон, громадський порядок, організація охорони громадського порядку в регіоні

Належний стан громадського порядку є однією з умов існування та функціонування громадянського суспільства у будь-якій державі. Не є виключенням в цьому сенсі й Україна. Конституція України, визначаючи напрямки подальшого розвитку держави, встановлює, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, яка буде громадянське суспільство. Слід враховувати, що гармонійний розвиток України як суверенної держави, що прямує до побудови громадянського суспільства, неможливий без ефективного та стабільного розвитку кожного її регіону. Станом на сьогодні маємо констатувати посилення дезінтеграційних тенденцій на регіональному рівні, послаблення міжрегіональних зв'язків, низький рівень взаємодії державних інституцій на міжрегіональному рівні. Галузь правоохоронної діяльності, яка є ключовою ланкою в галузі підтримки та охорони громадського порядку, не є виключенням.

Організація охорони громадського порядку, підтримання його стабільності та недопущення протиправних посягань саме на регіональному рівні є вельми актуальним питанням на сьогоднішній день. Адже саме регіони є основними структурними ланками, які забезпечують існування держави в цілому. Неможливо говорити про належний рівень правопорядку у державі, якщо на рівні окремих регіонів стан охорони громадського порядку буде незадовільним. З огляду на це питання, пов'язані із визначенням сутності громадського порядку у регіоні, організацією його охорони, визначенням переліку органів, відповідальних за охорону громадського порядку на рівні ре-

гіону, та питання щодо порядку взаємодії таких органів, є вельми актуальними на сьогоднішній день.

Питанням, присвяченим проблемам охорони громадського порядку, приділяла свою увагу значна кількість вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, С.Т. Гончарук, М.І. Єропкін, Л.В. Коваль, А.П. Коренев, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, І.В. Март'янов, Ю.С. Небеський, В.І. Олефір, Р.М. Опацький, О.І. Остапенко, В.М. Плішкін, А.М. Подоляка, А.В. Сергєєв, В.П. Цвігун, В.М. Цикалевич та інші. Поряд з цим досліджень, що були би присвячені комплексному аналізу питань організації охорони громадського порядку саме на регіональному рівні, не проводилось, що обґрунтовує актуальність даної роботи.

Таким чином, метою статті є удосконалення теоретичних засад організації охорони громадського порядку, визначення на основі аналізу наукових розробок та чинного законодавства поняття організації охорони громадського порядку у регіоні, визначення переліку державних органів та інших суб'єктів, які виконують функцію охорони громадського порядку у регіоні, та порядку їх взаємодії. Новизна цієї статті полягає в тому, що вона є одним із перших комплексних досліджень питання організації охорони громадського порядку в межах регіону.

Категорія «громадський порядок» має різноманітні визначення у науковому колі, у зв'язку з чим розглядається в широкому та вузькому розумінні. Так, одні науковці визначають громадський порядок як систему суспільних відносин, урегульовану правовими та іншими соціальними нормами, яка забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [1, с.639]. Інші науковці визначають громадський порядок як систему суспільних відносин, що виникають та існують головним чином у громадських місцях, основою якої є дотримання норм права та інших соціальних норм, спря-

мованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань [2, с.9–13]. Наприклад, О.Ф. Скакун вважає, що громадський порядок – це стан упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними правами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання [3, с.492]. Існує точка зору, що громадський порядок являє собою правильно налагоджений стан усієї сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки правовими, а й всіма іншими соціальними нормами [4, с.317].

Не можна не погодитись з позицією М.В. Корнієнка, що проблема громадського порядку та його охорони має як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, активність його охорони здійснюють значний вплив на стабільність прав громадян, всебічне задоволення їх матеріальних і духовних потреб [5, с.5].

На законодавчому рівні поняття «громадського порядку» на сьогодні не визначено. Деякі нормативні акти, як наприклад, Закон України «Про охорону громадського порядку під час футбольних матчів», містить визначення громадського порядку як сукупності суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм [6]. Слід зазначити, що наведене визначення громадського порядку є спеціальним саме для випадків проведення футбольних матчів.

Найбільш повне, на нашу думку, визначення громадського порядку на нормативно-правовому рівні міститься в Положенні про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, відповідно до якого громадський порядок – це система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм,

спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі [7].

Охорона громадського порядку передбачає застосування державою та громадянами системних заходів щодо недопущення порушень громадського порядку. Як зазначає В.М. Цикалевич «громадський порядок, встановлений шляхом реалізації моральних і правових норм, може бути стійким за умови його постійної охорони. Охорона громадського порядку компетентними органами входить в нього складовою частиною» [8, с.31].

Заходи щодо організації охорони громадського порядку включають в себе, по-перше, прийняття нормативних актів в сфері охорони громадського порядку і, по-друге, діяльність відповідних органів державної влади та громадських організацій щодо забезпечення реалізації цих актів. Завданням охорони громадського порядку є припинення порушень та притягнення винних до відповідальності, а також попередження порушень і, тим самим, створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод [8, с.33].

Одним із первинних елементів організації охорони громадського порядку, на нашу думку, повинно бути правове забезпечення такої діяльності. Як зазначає А.М. Подоляка «правове регулювання охорони громадського порядку – це цілеспрямований організаційно-нормативний вплив на суспільні відносини в сфері охорони громадського порядку за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин тощо) з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку» [9, с.32].

Станом на сьогодні в українському законодавстві прийнято низку нормативних актів, що визначають компетенцію і повноваження, завдання і функції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських формувань у сфері охорони громадського порядку. Так, норми, що безпосередньо регу-

люють питання організації охорони громадського порядку, містяться в законах України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про участь громадськості в охороні громадського порядку» та ін.

Норми, які опосередковано регулюють питання забезпечення належного стану громадського порядку, містяться також в законах України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про пожежну безпеку», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» тощо.

Окреме місце в системі нормативних актів, що регулюють відносини у сфері організації охорони громадського порядку, посідають Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення. Зазначені нормативно-правові акти визначають наслідки протиправних дій, спрямованих на порушення громадського порядку.

Окрім названих груп нормативних актів, правове регулювання охорони громадського порядку здійснюється на підзаконному рівні шляхом прийняття компетентними органами положень, постанов, указів, наказів, інструкцій тощо. Так, затверджуючи Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Президент України своїм Указом закріпив, що Міністерство внутрішніх справ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики, в тому числі і у сфері охорони громадського порядку [10].

Одним із напрямків діяльності держави щодо організації охорони громадського порядку є створення органів, які реалізують державну політику у сфері охорони громадського порядку, запобігають порушенням громадського порядку, застосовують до порушників заходи впливу, спрямовані на недопущення подальших порушень. Механізмом реалізації окреслених напрямків діяльності відповідних органів державної влади є закрі-

плення на законодавчому рівні їх прав та обов'язків, компетенції, сфери впливу тощо.

Необхідно звернути увагу, що систему суб'єктів, які здійснюють охорону громадського порядку, складають не лише органи державної влади. Погоджуємося з точкою зору А.М. Подоляки, що «система суб'єктів, які безпосередньо займаються охороною громадського порядку, включає практично будь-які органи виконавчої влади, підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, а також громадські організації, трудові колективи і окремих громадян України (незалежно від їх віку, статі, національності, релігійних переконань, ставлення до права і правоохоронної діяльності, сімейного стану, освіти, займаних посад та інших особистих ознак і властивостей), осіб без громадянства та іноземних громадян за умови, що всі вони або кожен з них окремо здійснюють чи здійснювали заходи щодо охорони і зміцнення громадського порядку, попередження правопорушень, боротьби зі злочинністю» [9, с.71]. Перелік суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони громадського порядку, є достатньо широким та не вичерпним.

У цілому можна зазначити, що в охороні громадського порядку в державі беруть участь всі гілки влади. Так, Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, визначає державну політику у сфері охорони громадського порядку, приймає закони, на підставі яких функціонують органи, задіяні в охороні громадського порядку.

Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони громадського порядку, та з цією метою приймають нормативні акти, які визначають механізм реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, погоджують або здійснюють призначення керівників органів та служб, діяльність яких пов'язана з охороною громадського порядку, прийняття локальних нормативних актів, спрямованих на захист та забезпечення громадського порядку в окре-

мому регіоні, чи у зв'язку з конкретними обставинами.

І, насамкінець, судова гілка влади у сфері охорони громадського порядку здійснює захист прав та законних інтересів осіб, що постраждали від порушень громадського порядку. Суди здійснюють специфічний, лише їм притаманний контроль, який відрізняється не систематичністю та спрямованістю на конкретних осіб або такий, що виникає відносно конкретних обставин.

Якщо вести мову про систему суб'єктів, які здійснюють охорону громадського порядку на рівні регіону, то, в першу чергу, серед таких органів зазначимо управління (головні управління) Міністерства внутрішніх справ в областях. Міністерство внутрішніх справ України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [10]. Фактичну реалізацію державної політики у сфері охорони громадського порядку Міністерство внутрішніх справ України здійснює через управління (головні управління) в областях, сфера компетенції яких поширюється на відповідний регіон (область).

Функції щодо охорони громадського порядку в структурі органів внутрішніх справ покладено, в першу чергу, на міліцію. Стаття 2 Закону України «Про міліцію» основними завданнями міліції, серед іншого, визначає: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [11]. Міліція

України, будучи єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції; внутрішньої безпеки [11].

Територіальні органи кожного із названих підрозділів міліції беруть участь в охороні громадського порядку в регіоні. Ступінь їх участі визначається цільовим та функціональним призначенням кожного окремого підрозділу. Підрозділом, для якого охорона громадського порядку є основним напрямком роботи, є міліція громадської безпеки, до складу якої входять, між іншим, служба дільничних інспекторів та патрульна служба. Саме ці дві служби безпосередньо виконують функцію охорони громадського порядку у регіоні (на відведеній дільниці).

Так, у відповідності до Статуту патрульно-постової служби основними завданнями патрульно-постової служби міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; захист власності від злочинних посягань [12].

Служба дільничних інспекторів здійснює заходи щодо охорони громадського порядку на локальному рівні, в межах відведеної дільниці. У відповідності до Положення про службу дільничних інспекторів міліції основними завданнями дільничного є проведення загальної та індивідуальної профілактичної роботи серед жителів адміністративної дільниці; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на території, що обслуговується; робота з населенням та громадськими формуваннями на адміністративній дільниці щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, профілактики правопорушень та боротьби зі злочинністю; участь разом з іншими службами та підрозді-

лами органів внутрішніх справ у виявленні, попередженні, припиненні адміністративних правопорушень та злочинів, а також у розкритті злочинів, учинених на території адміністративної ділянки [7].

В охороні громадського порядку беруть активну участь і військовослужбовці внутрішніх військ, Збройних Сил України, органи державної прикордонної служби, державної міграційної служби тощо. В рамках даної статті, на жаль, ми не зможемо охопити весь перелік органів державної влади, які в тій чи іншій мірі беруть участь в охороні громадського порядку.

Особливості організації охорони громадського порядку саме на рівні регіону обумовлені, між іншим, особливостями розвитку та функціонування окремого взятого регіону.

Кожен регіон нашої держави наділений певними особливостями, що викликані історичним розвитком, рівнем розвитку промисловості, сільського господарства, територіальним положенням відносно інших держав, природними особливостями тощо. Питання організації охорони громадського порядку на рівні регіону безумовно повинні вирішуватись з урахуванням тих чи інших особливостей регіону.

Так, якщо взяти за приклад Харківську, Луганську, Закарпатську області, то при вирішенні питання щодо організації громадського порядку на їх території враховується близькість інших держав, наявність кордону та особливості місцевого населення, які мають чисельні родинні та дружні стосунки із громадянами сусідніх держав. Певними особливостями наділений і регіон Автономної Республіки Крим, де розташована курортна зона.

Окрім наведених вище особливостей розвитку регіонів, в питанні організації охорони громадського порядку на регіональному рівні не останню роль відіграє коло суб'єктів, які беруть участь в такій діяльності.

Так, відповідно до ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність те-

риторіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [13]. Місцеве самоврядування можна визначити як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [14, с.179–180].

Однією з функцій, яка властива органам місцевого самоврядування, є правоохоронна функція, що полягає у сприянні охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, наділених повноваженнями нагляду та контролю за додержанням законодавства [15, с.175].

Розділяємо точку зору А.В. Сергеева, який відмічає, що «повнокровне самоврядування немислиме без можливості задоволення потреби населення в належному громадському порядку. Однак питання охорони громадського порядку мають місцеве значення лише в тому плані, що вирішуються на конкретній території і даними суб'єктами місцевого самоврядування, безсумнівно залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми правопорядку в країні» [16, с.44].

Здійснюючи організацію охорони громадського порядку, держава в особі законодавчої гілки влади наділила органи місцевого самоврядування низкою повноважень, спрямованих на забезпечення належного рівня громадського порядку та його охорону. Серед таких повноважень можна назвати здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; розгляд справ про адміністративні правопорушення та інші повноваження.

Не останню роль в організації охорони громадського порядку на території відповід-

ного регіону відіграють місцеві державні адміністрації, які функціонують на підставі Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до ст.25 зазначеного закону місцеві державні адміністрації наділені рядом повноважень у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Саме місцева державна адміністрація на території відповідного регіону забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а також здійснює інші заходи, спрямовані на підтримання належного рівня громадського порядку на підпорядкованій їй території [17].

Аналіз викладеного дозволяє нам визначити організацію охорони громадського порядку у регіоні як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян та юридичних осіб, спрямовану на захист громадського порядку в межах відповідної території, зміст якої, між іншим, визначається специфікою й особливостями географічного, економічного, політичного, релігійного, етнічного та історичного розвитку окремо взятого регіону.

Таким чином, викладене дозволяє нам зробити такі висновки:

1. Організація охорони громадського порядку у кожному окремому регіоні залежить, між іншим, від специфіки й особливостей географічного, економічного, політичного, релігійного, етнічного та історичного розвитку окремо взятого регіону.

2. В організації охорони громадського порядку на рівні регіону окреме місце посідають органи місцевого самоврядування.

3. Організацією охорони громадського порядку у регіоні є діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян та юридичних осіб, спрямована на захист громадського порядку в межах відповідної території. Зміст такої діяльності, між

іншим, визначається специфікою й особливостями географічного, економічного, політичного, релігійного, етнічного та історичного розвитку окремо взятого регіону.

Отже, зважаючи на вищевикладене, хотілося б акцентувати увагу на необхідності вироблення ефективної державної регіональної політики у правоохоронній сфері. Необхідною умовою виконання цього обов'язку є встановлення й охорона належного громадського порядку у регіоні. Слід зазначити, що саме у результаті вироблення дієвої державної політики у пріоритетних сферах суспільного життя можливо буде забезпечити поступову інтеграцію окремих регіонів нашої держави у єдиний український політичний, економічний, правоохоронний, соціальний, культурний, духовний, гуманітарний простір при одночасному збереженні регіонального різноманіття.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нагребельний В. П. Громадський порядок / В. П. Нагребельний // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К., 1988. – С. 639.
2. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях / Ф. Е. Колонтаевский. – М., 1996. – 58 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х., 2001. – 656 с.
4. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій [та ін.] ; ред. В. В. Копейчиков. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 317 с.
5. Корнієнко М. В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки : монографія / М. В. Корнієнко. – Дніпропетровськ : Україна, 2001. – 430 с.
6. Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» : від 08.07.2011 р., № 3673-17.
7. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про

службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» : від 11.11.2010 р., № 550.

8. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Цикалевич Володимир Миколайович. – К., 2009. – 219 с.

9. Подоляка А. М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Подоляка Анатолій Миколайович. – К., 2009. – 381 с.

10. Указ Президента «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» : від 06.04.2011 р., № 383/2011.

11. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ.

12. Наказ Міністерства внутрішніх справ

України «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» : від 28.07.1994 р., № 404.

13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР.

14. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за аг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

15. Каменська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

16. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Сергєєв Анатолій Вікторович. – Х., 2004. – 216 с.

17. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586-ХІV.

Голуб М. В. Питання організації охорони громадського порядку у регіоні / М. В. Голуб // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 126–132 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12gmvpur.pdf>

Досліджено поняття громадського порядку, коло суб'єктів, що беруть участь в організації його охорони, нормативно правове регулювання охорони громадського порядку. Надано характеристику особливостей охорони громадського порядку у регіоні. Сформульовано визначення організації охорони громадського порядку у регіоні.

Голуб Н.В. Вопросы организации охраны общественного порядка в регионе

Исследовано понятие общественного порядка, субъекты, принимающие участие в организации его охраны, нормативно правовое регулирование охраны общественного порядка. Дана характеристика особенностей охраны общественного порядка в регионе. Сформулировано определение организации охраны общественного порядка в регионе.

Golub N.V. The Organization of Public Order in the Region

The concept of public order, the subjects taking part in the organization for its protection, normative-legal regulation of public order has been examined in the article. The characteristic of features of protection the public order in the region has been given. The definition of the organization of public order in the region has been formulated.