



М. Ф. Криштанович,
кандидат наук з державного управління,
докторант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України

УДК 351.75

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто питання державного регулювання діяльності ОВС України щодо охорони громадського порядку та його значення у забезпеченні внутрішньої безпеки країни, суспільства і громадянина. Проведено аналіз останніх досліджень і публікацій, присвячених діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку. Систематизовано погляди вітчизняних і зарубіжних учених на предмет досліджуваної проблеми. Дано визначення сутності громадського порядку і завдань ОВС щодо його забезпечення. Обґрунтовано реальні загрози і ступінь їх небезпеки для громадської безпеки. Проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регламентують відносини органів внутрішніх справ у цій сфері та спрямовані на попередження, припинення адміністративних порушень і практичне притягнення винних до адміністративної відповідальності. Розкрито їх домінуюче значення при розробці організаційно-правових засад діяльності ОВС. Подається характеристика правових заходів, спрямованих на протидію порушенням правопорядку, які здійснюються шляхом їх застосування згідно з діючим законодавством. Визначено шляхи підвищення ефективності діяльності ОВС щодо забезпечення громадського порядку в контексті завдань національної безпеки.

Ключові слова: державне регулювання, національна безпека, охорона громадського порядку, ОВС, Україна.

Брокгауз і Ефрон у своєму “Енциклопедичному словнику” наголошували, що “... безпека особистісна та майнова є найголовнішим задатком людського розвитку” [1, с. 304]. Це свідчить про те, що забезпечення громадського порядку відповідає інтересам людей жити в безпеці і є важливою умовою стабільного розвитку суспільства та першочерговим завданням національної безпеки країни. До розробки проблем забезпечення національної безпеки країни мають відношення багато напрямків державного нормативно-правового регулювання діяльності ОВС, але кожному з них характерний свій аспект, свій напрямок діяльності. Одним із важливих і актуальних напрямків діяльності ОВС у контексті внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина є адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні [2].

Слід зазначити, що окремі аспекти досліджуваної проблеми знайшли відображення у працях таких учених, як О. Бандурка, В. Гвоздецький, І. Голосніченко, Р. Калюжний, В. Коваленко, А. Комзюк, Я. Кондратьєв, В. Олефір, В. Осадчий, О. Остапенко, О. Погрібний, Ю. Римаренко, С. Сворака та



інших. Проте питанням державного регулювання діяльності ОВС у контексті національної безпеки не приділялось достатньої уваги.

Мета статті — проаналізувати роль і значення державного регулювання діяльності ОВС щодо охорони громадського порядку в контексті завдань національної безпеки, розкрити зміст нормативно-правових актів, що регламентують відносини органів внутрішніх справ у цій сфері, визначити шляхи підвищення ефективності охорони громадського порядку.

Слід зазначити, що безпека суспільства залежить від можливості держави демократично-правовими методами забезпечувати громадський порядок у суспільстві, права і свободи своїх громадян, протидіяти антисоціальним й антидемократичним проявам, від кого вони б не надходили.

Під громадським порядком (правопорядком) розуміється врегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [3, с. 639]. Громадський порядок покликаний забезпечити сприятливу обстановку функціонування суспільного життя, створення нормальних умов для праці та відпочинку людей, для діяльності державних органів, підприємств, установ та організацій.

Для забезпечення охорони громадського порядку держава встановлює спеціальні норми права, призначення яких — визначення кола суб'єктів, у тому числі й ОВС України, які підпадають під дію норм цієї галузі законодавства. Це здійснюється шляхом визначення ознак та якостей, якими повинні володіти органи внутрішніх справ, щоб ефективно здійснювати боротьбу із порушеннями громадського порядку як важливу умову забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина.

Обсяг і складність вирішуваних завдань ОВС залежить від оцінки реальних загроз і ступеня їх небезпеки для життєво важливих інтересів України, зроблених на основі об'єктивного аналізу. За Законом України "Про основи національної безпеки України" [4], такими загрозами є наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку об'єктам національної безпеки і, зокрема, порушення громадського порядку (адміністративні порушення).

Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні є одним із головних напрямів діяльності органів внутрішніх справ. Він, як зазначає І. Голісниченко, охоплює більш ніж дві третини загального обсягу всієї діяльності, оскільки охорона громадського порядку — одна зі сфер адміністративно-політичної діяльності держави, яка вирішує багатоаспектний комплекс завдань з охорони громадського порядку, встановлює правові норми захисту інтересів держави, суспільства, охорони недоторканності, честі, гідності, прав і свобод громадян, сприяє виявленню, припиненню та попередженню правопорушень [5, с. 105].

Під нормативно-правовим регулюванням діяльності ОВС щодо боротьби з адміністративними порушеннями, які створюють небезпеку для внутрішньої безпеки країни, суспільства та громадянина, слід розуміти сукупність правових норм, які забезпечують державно-владний вплив на суспільні відносини у цій сфері, координують діяльність усіх підрозділів органів внутрішніх справ щодо адміністративно-правового захисту встановленого правопорядку в Україні [6].

Усвідомлення суспільної небезпеки антигромадських явищ обумовлює необхідність боротьби з ними до повного їх усунення з життя суспільства. Сукупність встановлених вищими органами влади нормативно-правових якостей, які надають ОВС можливість здійснювати діяльність, спрямовану на охорону громадського порядку, визначається спеціальним законодавством [7].

Найурегульованішим спеціальним законодавством у сфері забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ є спеціальні (правоохоронні) заходи, спрямовані на протидію порушенням правопорядку, що здійснюються шляхом застосування передбачених законом заходів до осіб, які їх вчинили або готуються



до їх вчинення, з додержанням встановленого законом порядку застосування таких заходів [8].

Визначальним джерелом адміністративної відповідальності є п. 22 ст. 92 Конституції України [9], згідно з яким виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Конкретні норми, що регулюють питання адміністративної відповідальності, містяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення [10]. Саме він посідає центральне місце в системі законодавства України про адміністративну відповідальність і визначає сутність адміністративно-правової діяльності органів внутрішніх справ як урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями.

Сфера конкретних відносин, які виникають у процесі охорони правопорядку, регулюються також спеціальними законами, указами Президента України (наприклад, “Про комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки” від 17 вересня 1996 р.; “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” від 21 липня 1994 р.; “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби із злочинністю” від 6 лютого 2003 р.), постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями органів місцевої влади.

Важливим відомчим нормативним документом, що регламентує відносини у сфері охорони громадського порядку, є Статут патрульно-постової служби міліції України [11]. У ньому ґрунтовно й докладно визначено основні завдання, порядок організації та несення патрульно-постової служби працівниками міліції з охорони громадського порядку, боротьби з правопорушеннями на вулицях, площах, транспортних магістралях та в інших громадських місцях. На підставі загальних положень і принципів управління, а також узагальнення практики подається регламентація повноважень усіх посадових осіб ОВС щодо керівництва патрульно-постовою службою, обґрунтовано порядок її організації, визначено обов’язки і права нарядів міліції, а також особливості забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів.

Нормативно-правовою формою державного регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадського порядку як важливої складової внутрішньої безпеки країни є адміністративні акти, спрямовані на реалізацію приписів закону. У цих документах узагальнено значну частину практичної діяльності міліції, вирішуються численні питання, що виникають у процесі організації й практичного здійснення охорони громадського порядку. Працівники міліції, як передбачає вітчизняне законодавство, при виданні актів діють від імені держави, тому такі акти обов’язкові для виконання особами, яким вони адресовані [12]. Забезпечення виконання актів здійснюється не тільки шляхом переконання, а й державним примусом. Саме з допомогою адміністративних актів міліція впливає на поведінку громадян, діяльність посадових осіб, організацій, підприємств, установ, підприємницьких структур у процесі забезпечення порядку та безпеки громадян.

Щодо аналізу законодавства, яке регламентує діяльність міліції у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, на думку О. Бандурки, прослідковуються два основні напрямки цієї діяльності [13]. По-перше, це захист встановленого громадського порядку, життя і здоров’я громадян від небезпечних посягань, тобто попередження й припинення злочинів та інших суспільно небезпечних діянь, запобігання шкідливим для життя і здоров’я людей наслідкам. Зокрема Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” [14] передбачає, що адміністративний нагляд установлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення



волі, і здійснення виховного впливу на них. Попереджувальний характер передбачає також вилучення вогнепальної зброї в осіб, які систематично порушують громадський порядок, зловживають спиртними напоями або є психічно хворими.

Другий напрямок закріплено в нормах законодавства про адміністративні правопорушення [15]. Можна стверджувати, що адміністративне стягнення визначено ними як міра відповідальності, яка застосовується з метою виховання особи, котра вчинила адміністративне правопорушення, а також з метою запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

Підставами порушення справи про адміністративне правопорушення чинне законодавство визначає безпосереднє виявлення уповноваженою особою факту вчинення адміністративного правопорушення; матеріали, отримані з правоохоронних органів, а також інших державних органів та місцевого самоврядування; повідомлення чи заяви фізичних або юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації; повідомлення судових, прокурорських працівників, адміністрації підприємств, установ, організацій тощо [16].

Таким чином, законодавство про адміністративні правопорушення основним призначенням цих заходів визначає як попередження й припинення адміністративних правопорушень, так і забезпечення притягнення винних до адміністративної відповідальності.

У цілому за часи незалежності України органами державної влади у напрямі реалізації нормативно-правових засад діяльності ОВС щодо охорони громадського порядку в контексті завдань національної безпеки зроблено чимало зусиль, однак здійснювані заходи ще не привели до формування оптимальної системи правового регулювання їх діяльності у цій сфері. Серед нових завдань, що постають перед ОВС України, є необхідність визначити напрями пошуку нових підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби із правопорушеннями, які відповідали б сучасній обстановці та тенденціям її розвитку. Для цього потрібно провести оцінку діючих законів, положень, інструкцій, наказів, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ, на відповідність сучасним вимогам забезпечення національної безпеки і, насамперед, захисту суспільства, громадян та їх прав.

Список використаних джерел

1. Энциклопедический словарь [Текст] / изд. : Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон]. — СПб. : Типография акд. общества "Брокгауз и Ефрон", 1893. — Т. 3. — 492 с.
2. Остапенко, О. І. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні [Текст] : навч. посіб. / О. І. Остапенко, Л. О. Остапенко. — Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2008. — 345 с.
3. Юридична енциклопедія : [в 6 т.]. — К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана. — Т. 1. : А-Г. — 1998. — 672 с.
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
5. Голосніченко, І. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина [Текст] : підручн. / І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєв. — К. : УАВС, 1995. — 177 с.
6. Гончарук, С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: адміністративно-юрисдикційні повноваження ОВС [Текст] : навч. посібн. / С. Т. Гончарук. — К. : УАВС, 1995. — 78 с.
7. Денисов, С. Ф. Розвиток спеціального законодавства з питань запобігання злочинності в Україні [Текст] / С. Ф. Денисов, А. В. Юрасов // Держава та регіони: Серія право. — 2009. — № 4. — С. 35-42.
8. Організація охорони громадського порядку [Текст] / [Свояк С. Д., Долішній Г. П., Олефір В. І. та ін.] ; за ред. М. Б. Бучка. — Івано-Франківськ : Прикарпат. юрид. ін-т МВС України, 2004. — 126 с.
9. Конституція України [Текст]. — К. : Парламентське видавництво, 1996. — 52 с.



10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар [Текст] / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. — К. : Правова єдність, 2008. — 781 с.
11. Статут патрульно-постової служби міліції : затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.1994 р. № 404 [Текст]. — К. : МВС України, 1994. — 18 с.
12. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ [Текст] / за заг. ред. В. В. Коваленка, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. — Тернопіль : Терно-граф, 2011. — 672 с.
13. Бандурка, О. М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку [Текст] / О. М. Бандурка // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства : матеріали наук.-практ. конф. — Х., 2001. — С. 19–21.
14. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР [Текст] // ВВР. — 1994. — № 52. — Ст. 455.
15. Законодавчі та інші нормативно-правові акти з питань діяльності органів внутрішніх справ [Текст] / упоряд. С. М. Гусаров та ін. / відп. ред В. М. Білоконь. — К. : Воля, 2003. — Ч. 1. — 584 с.
16. Адміністративна відповідальність в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. — [3-є вид., доопр.]. — Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2007. — 90 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою європейської інтеграції і права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 1 від 9 вересня 2013 року)*

Надійшла до редакції 30.09.2013

Криштанович М. Ф. Государственное регулирование деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка в контексте задач национальной безопасности

Рассмотрены вопросы государственного регулирования деятельности ОВД Украины по охране общественного порядка и его роль в обеспечении внутренней безопасности страны, общества и граждан. Проведен анализ последних исследований и публикаций, посвященных деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественного порядка. Систематизированы взгляды отечественных и зарубежных ученых на предмет изучаемой проблемы. Дано определение сущности общественного порядка и задач ОВД по его обеспечению. Обоснованы реальные угрозы и степень их опасности для общественной безопасности. Проанализировано содержание нормативно-правовых актов, регламентирующих отношения органов внутренних дел в этой сфере и направленных на предупреждение, пресечение административных нарушений и практическое привлечение виновных к административной ответственности. Раскрыты их доминирующее значение при разработке организационно-правовых основ деятельности ОВД. Подается характеристика правовых мер, направленных на противодействие нарушениям правопорядка, осуществляемых путем их применения согласно действующему законодательству. Определены пути повышения эффективности деятельности ОВД по обеспечению общественного порядка в контексте задач национальной безопасности.

Ключевые слова: государственное регулирование, национальная безопасность, охрана общественного порядка, ОВД, Украина.



Kryshtanovych, M. F. Public Administration of Operation of Internal Affairs Bodies in Protection of Public Order in the Context of Tasks of National Security

This paper considers issues of public regulation internal affairs bodies of operation of internal affairs bodies in protection of public order and the significance of public regulation in ensuring internal security of the state, society and citizen. The question of state regulation of operation of internal affairs bodies of Ukraine concerning public order protection is considered as well as its importance in ensuring internal security of the country, society and the citizen. The analysis of recent researches and publications on the operation of internal affairs bodies in the field of public order ensuring is carried out. The views of domestic and foreign scientists on the subject of the investigated problem are systematized. The definition of the essence of public order and tasks of internal affairs bodies regarding its ensuring is given. The real threats and the degree of their risk to public safety are grounded. The content of normative and legal acts that regulate the relations of internal affairs bodies in this area and direct to preventing, combating administrative violations and practical bringing the perpetrators to administrative responsibility are analyzed. Thus their dominant role in the development of organizational and legal basis of operation of internal affairs bodies is revealed. The characteristics of legal measures aimed at combating violations of law are given, which are carried out by their use in accordance with current legislation. Ways of improving the efficiency of operation of internal affairs bodies concerning public order ensuring in the context of national security objectives are defined.

Keywords: public regulation, national security, protection of public order, internal affairs bodies, Ukraine.

