

УДК 342.95 (477)



Комісаров Сергій Анатолійович,
начальник Головного управління
Національної поліції в Запорізькій області,
генерал поліції 3 рангу,
кандидат юридичних наук, доцент
(ГУ НП в Запорізькій області, м. Запоріжжя)

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПРОСТУПКАМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В УМОВАХ АТО

У статті досліджено інститут адміністративної діяльності підрозділів Національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку в умовах АТО, проаналізовано основні наукові розвідки у досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи та особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо проступків проти публічного порядку.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративний процес, вчинення проступків, провадження, публічний порядок.

Постановка проблеми. Побудова демократичного суспільства вимагає від громадянина виконання своїх обов'язків перед державою, а від держави — забезпечення законних прав та свобод особистості. У Конституції проголошено Україну правовою державою і зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. А для того, щоб громадяни країни могли повною мірою використовувати надані їм права та свободи, держава повинна забезпечити належний стан публічного порядку, створити міцну законодавчу базу щодо охорони публічного порядку і відповідати за його забезпечення.

Необхідно розуміти, що за викладеними положеннями Основного Закону криється реальний зміст життя українського суспільства, сучасні особливості якого, у тому числі і щодо стану забезпечення публічного порядку, свідчать про необхідність не лише формування у громадян принципово нових ціннісних орієнтацій та установок, а й перебудови державних інституцій, зокрема органів внутрішніх справ, спрямованих на оновлення характеру цілеспрямованості та організації їхньої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам адміністративної діяльності Національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку в умовах АТО присвятили свої праці багато вітчизняних і зарубіжних учених та практиків, серед них В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, В. І. Курило, С. В. Петков, Ю. С. Шемшученка та ін. У той же час певні аспекти означеної проблематики залишаються не достатньо дослідженими.

Формування мети статті. Таким чином, мета статті — з'ясування сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України у галузі адміністративної діяльності Національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку в умовах АТО, а також подання науково-доречних пропозицій в обраній темі.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних функцій правової держави є забезпечення інтересів людини. У Концепції адміністративної реформи в Україні, яка поки що не стала пануючою як у свідомості державних службовців, так і у практичній діяльності органів публічної адміністрації, яка покладає реалізацію демократичних гасел у практичну площину,

децентралізацію влади та передачу виконання повноважень на місцевий рівень (рівень громади), основне місце відводиться особі (людині). Під час виконання своїх завдань поліція має забезпечити дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяти їхній реалізації.

Прогресивний розвиток української держави не в останню чергу залежить від стабільності суспільних відносин, захищеності інтересів особи та вимагає ефективної роботи всіх правоохоронних органів, зокрема Національної поліції. Значна роль у виконанні завдань, передбачених статутним законом, належить адміністративній діяльності Національної поліції.

Пріоритетне завдання якісного розвитку виконавчої влади в Україні полягає в необхідності зміни «державоцентристської» ідеології на «людиноцентристську». Такій зміні має сприяти й концепція публічно-сервісної діяльності органів публічної влади, тобто діяльності відповідних органів із забезпечення такого порядку їхньої взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними та юридичними) особами, відповідно до якої останні здатні ефективно реалізовувати свої права та законні інтереси.

Національна поліція України (далі — поліція) — це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку. Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначені Законом України № 3166-VI від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади» [2].

Місце Національної поліції визначається функціональною спрямованістю на захист прав і свобод людини; запобігання порушенням прав і свобод людини та сприяння їхньому поновленню; здійснення оперативно-службової діяльності відповідно до Конституції України, законодавства, міжнародних стандартів у цій галузі та ін. У закріплених у законодавстві напрямках діяльності досліджуваного правоохоронного органу (Національної поліції), проявляються ті шляхи впливу права на суспільні відносини, які забезпечуються цим органом. В узагальненому вигляді функціонування Національної поліції, що визначене правом, є сукупність подій, явищ та процесів, яка відображається в припиненні актів порушення, передбачених правовими нормами, у накладанні юридичної відповідальності за ці порушення, а також у виявленні, попередженні та усуненні обставин, що спричиняють ці порушення.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» основними завданнями поліції є охорона і забезпечення публічного порядку [3]. Безсумнівно, охорона та забезпечення публічного порядку є частиною адміністративної діяльності органів поліції публічної безпеки, що має специфічні ознаки, і є одним із найбільш об'ємних напрямів роботи поліції в цілому.

Водночас, поліція України реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Серед науковців відсутній єдиний підхід щодо визначення категорії «адміністративна діяльність Національної поліції України». На думку О. М. Калюка, С. Ф. Константінова, В. А. Кулікова (авторів навчального посібника «Адміністративна діяльність Національної поліції»), «адміністративна діяльність Національної поліції» — це виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність із забезпечення адміністративно-правовими засобами публічної безпеки і порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень, надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [4, с. 9].

Відповідно до профільного Закону про поліцію та постанови Кабінету Міністрів України № 877 від 28 жовтня 2015 року «Про затвердження Положення про Національну поліцію», Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади та центральним органом управління поліцією, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Кабінет Міністрів України своєю постановою № 730 від 16 вересня 2015 року «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» утворив як юридичні особи публічного права територіальні органи поліції України та ліквідував як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства внутрішніх справ України.

Забезпечення публічного порядку пов'язане з наявністю системи правових норм, що створюють базу для його підтримки. Ці норми у сфері державної діяльності регулюють усю сукупність зовнішніх і внутрішньо-організаційних взаємозв'язків. У зовнішній сфері вони встановлюють правові вимоги до поведінки людей та їхню відповідальність за невиконання встановлених правил. У внутрішньо-організаційних відносинах правовими нормами встановлюються завдання і визначається компетенція відповідних органів і організацій, їхніх структурних підрозділів, посадових осіб, форми і методи їхньої діяльності. У цьому контексті погоджуємося, що за умов розвитку демократичної правової держави, за належного правового регулювання, органи внутрішніх справ мають набути статусу авторитетної, суто правоохоронної структури з чіткою, злагодженою, прогресивною організацією роботи, оскільки їх ефективне функціонування є основою стабільної життєдіяльності суспільства і держави [5, с. 84].

І. П. Голосніченко зазначає, що, виходячи з особливостей у галузі внутрішніх справ, визначених відносин виконавчо-владної діяльності та теорії адміністративного права, можна визначити, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ — це урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки та боротьбу з правопорушеннями [6, с. 7].

На думку науковців, у процесі здійснення цієї діяльності працівники правоохоронних органів вступають у численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їхніми об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Адміністративна діяльність правоохоронних органів має чітко виражений державно-владний, авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їй право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, що, як правило, не використовуються іншими органами виконавчої влади [7, с. 4].

У юридичній літературі адміністративну діяльність розглядають також у єдності двох складових: діяльності щодо виконання законів, нормативних актів управління, виданих з питань регулювання публічного порядку, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосовувати в необхідних випадках заходи адміністративного впливу [8, с. 7].

Ураховуючи новелу законодавця на забезпечення публічного порядку як завдання правоохоронного органу (Національної поліції), зазначимо, що в загальному вигляді під терміном «забезпечення» розуміється процес дії загальних і спеціальних (правових, психологічних і управлінських) гарантій, які виступають як умови і засоби досягнення поставленої мети [9].

Завдання забезпечення публічного порядку, як зазначає Ф. Є. Колонтаєвський, у тій чи іншій формі виконують державні органи, публічні об'єднання, трудові колективи, культурно-виховні та інші соціальні структури суспільства. За цільовою спрямованістю поняття «забезпечення публічного порядку» збігається з поняттям його охорони, і в цьому значенні воно охоплює охорону публічного порядку, що здійснюється правоохоронними органами [10].

Проблема забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та законних інтересів громадян на нинішньому етапі розбудови держави набула особливої актуальності. Конституцією України гарантується державний захист прав та свобод людини і громадянина. Для поліції виконання цього положення Основного Закону є одним із головних завдань.

Поліція зобов'язана забезпечувати охорону прав і свобод людини, а поліцейський, під час виконання своїх службових обов'язків — керуватися наступними принципами: відсутність упередженості; неухильне додержання закону; жодні надзвичайні обставини, а також вказівки посадових осіб не можуть розглядатися як підстава для порушення прав громадян; гуманне ставлення до особи; поважання гідності тощо [11].

Р. М. Опацький у сфері забезпечення публічного порядку під час виконання публічного порядку розмежовує поняття «охорона» та «забезпечення» публічного порядку, що здійснюється органами внутрішніх справ, зазначаючи, що охороною публічного порядку є діяльність, врегульована переважно нормами адміністративного права [12].

Розвиваючи цю думку, слід зауважити, що зміст забезпечення публічного порядку як комплексної діяльності поліції на відведеній території, що здійснюється, як правило, адміністративно-правовим способом, полягає в такому: забезпечення умов для спокійної праці та відпочинку громадян; проведення превентивних заходів, спрямованих на запобігання пору-

шенням публічного порядку; створення умов та застосування заходів, за яких протиправна діяльність чи бездіяльність окремих осіб не спричиняла б громадянам перепон у здійсненні своїх суб'єктивних прав, у виконанні ними установлених обов'язків, задоволенні їхніх інтересів та потреб; активна взаємодія з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку [13, с. 75].

У такій діяльності виявляється соціальне призначення поліції, спрямоване на досягнення справедливого балансу між забезпеченням публічного порядку та гарантуванням прав і свобод людини та громадянина, встановлених Конституцією України.

З метою більш повного та точного уявлення про форми та напрями діяльності поліції публічної безпеки щодо забезпечення публічного порядку в межах відповідної території вважаємо за необхідне провести аналіз особливостей діяльності її структурних підрозділів.

Функціями поліції є забезпечення публічного порядку та публічної безпеки на вулицях та в інших публічних місцях, проведення своєчасних заходів щодо виявлення, запобігання і припинення правопорушень на території обслуговування, здійснення, у межах встановлених повноважень, адміністративно-правозастосовної діяльності; виявлення причин та умов, що призводять до вчинення правопорушень на території обслуговування, проведення, у межах компетенції, заходів для їх усунення.

Систему поліції складають: центральний орган управління поліцією; територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

За іншим критерієм створено міжрегіональні територіальні органи: Департамент патрульної поліції; Департамент протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції); Департамент внутрішньої безпеки (у складі кримінальної поліції); Департамент кіберполіції (у складі кримінальної поліції); Департамент захисту економіки (у складі кримінальної поліції); Департамент поліції охорони.

Проведене дослідження нормативно-правових актів з питань діяльності названих структурних поліцейських підрозділів дає змогу зробити висновок, що видами діяльності щодо забезпечення публічного порядку є адміністративно-наглядова діяльність та організація взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку. Розглянемо більш детально ці види діяльності.

М. І. Єропкін визначає адміністративний нагляд міліції як систематичне спостереження органів міліції за точним виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів з метою забезпечення публічного порядку, попередження і припинення порушень, виявлення порушників і вжиття до них заходів публічного чи адміністративного впливу [14, с. 89].

Адміністративний нагляд поліції також розглядається як правоохоронна діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами), що здійснюється безперервно у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил та вимог, із використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Елементами (напрямами) організації адміністративно-наглядової діяльності поліції у сфері забезпечення публічного порядку названо: аналітичну роботу; прогнозування; планування (визначення сил та засобів, форм і методів наглядової діяльності; єдину дислокацію; підготовку та інструктаж); забезпечення адміністративно-наглядової діяльності (правове, інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове); взаємодію та координацію наглядової діяльності; контроль та нагляд за її здійсненням; коригування адміністративно-наглядової діяльності [15].

Для визначення адміністративно-наглядової діяльності поліції щодо забезпечення публічного порядку найбільш ґрунтовним, на наш погляд, щодо розуміння загального поліцейського нагляду як різновиду правоохоронної діяльності поліцейських органів, яка полягає у спеціально організованому на основі матеріальних та процесуальних норм адміністративного

законодавства, нормативних та індивідуальних актів управління, систематичному спостереженні у межах своєї компетенції (головним чином, у публічних місцях) за дотриманням громадянами, посадовими особами та організаціями нормативних правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері публічного порядку та безпеки, з метою виявлення, попередження та припинення їхніх порушень, забезпечення притягнення винних до встановленої законом відповідальності. Зміст загального поліцейського нагляду полягає у здійсненні поліцейськими органами у межах їхньої компетенції постійного (суцільного та вибіркового) не індивідуалізованого спостереження за поведінкою піднаглядних суб'єктів, а також у проведенні щодо них індивідуалізованих перевірок, спрямованих на встановлення відповідності їхньої поведінки вимогам нормативних правових актів, що регулюють сферу публічного порядку та безпеки.

Сформульоване дає змогу визначити мету та завдання адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення публічного порядку. Отже, метою цієї діяльності є:

1) попередження проступків шляхом спостереження у межах своєї компетенції (головним чином, у публічних місцях) за дотриманням громадянами, посадовими особами та організаціями нормативних правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері публічного порядку;

2) припинення вчинення відповідних проступків — це дії стосовно примусового припинення проступків, запобігання або зменшення їхніх шкідливих наслідків, застосування запобіжних заходів до правопорушників (у тому числі й фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї) [16, с. 41].

Висновки. Забезпечення публічного порядку — це діяльність Національної поліції, інших органів публічної адміністрації (органів державної влади, органів місцевого самоврядування), громадських організацій та окремих громадян, спрямована на створення умов для реалізації громадянами Конституційних прав, свобод та законних інтересів; попередження та припинення правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених правил до юридичної відповідальності, а також відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів.

Список використаних джерел

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Про Національну поліцію України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Константінов С. Ф. та ін. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / за ред. В. А. Кулікова. К., 2016. 230 с.
5. Конопльов В. Забезпечення безпеки громадян у діяльності ОВС. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 2 С. 83–91.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. К. : Укр. Акад. внутр. Справ, 1995. 177 с.
7. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К. : Наук думка, 1979. С. 3–8.
8. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / [за заг. ред. проф. О. М. Бандурки]. Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ : Еспада, 2000. 368 с.
9. Федосова О. В. Теоретико-прикладні питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. № 4 (55). URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vkhnusvs/2011_55/index.htm.
10. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. М., 1996. 58 с. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID= 24778>.
11. Закон України «Про національну поліцію». Науково-практичний коментар [текст] 8-е вид. перероб. та доповн. станом на 5 вересня 2017 р. / За заг. ред. В. В. Чернея. К. : «Центр учбової літератури», 2017. 680 с.

12. Опацький Р. М. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів та Президента України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/351866.html>.

13. Манжула А. А. Административная деятельность милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка на отведенной территории. *Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия, социология, право*. [научный рецензируемый журнал] . Изд-во НИУАНО «БелГУ» . 2013. № 1. С.72–76.

14. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М. : Юрид. лит., 1965. 215 с.

15. Ярмак Х. П. Адміністративна наглядова діяльність міліції в Україні : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Х., 2007. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?.

16. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2002. С. 41.

Комиссаров Сергей Анатольевич,
начальник Главного управления
Национальной полиции в Запорожской области,
генерал полиции 3 ранга,
кандидат юридических наук, доцент
(ГУ НП в Запорожской области, г. Запорожье)

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯТЕЛЬНОСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПО ПЕРЕДУПРЕЖДЕННЮ ПРОСТУПКІВ В СФЕРІ ПУБЛИЧНОГО ПОРЯДКА В УМОВАХ АТО

В статті досліджено інститут адміністративної діяльності підрозділів Національної поліції України по попередженню проступків в сфері публічного порядку в умовах АТО, проаналізовані основні наукові дослідження по вивченню теми, розкриті сучасні тенденції та особливості застосування в діючому законодавстві України норм щодо проступків проти публічного порядку.

Ключевые слова: административная деятельность, административный процесс, совершение проступков, производство, публичный порядок.

Komissarov Sergey Anatolievich,
Head of the Department
National Police in Zaporizhzhia Oblast, 3rd Gen. Police General,
PhD in Law, Associate Professor
(State Enterprise of the State Enterprise in Zaporozhye region, Zaporozhye)

ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE ON THE PREVENTION OF MISDEMEANORS IN THE PUBLIC ORDER IN THE TERMS OF THE ATO

Building a democratic society requires the citizen to fulfill his duties to the state and from the state to ensure the legal rights and freedoms of the individual. The Constitution proclaimed Ukraine a legal state and noted that the state is responsible to the person for its activities. The establishment and maintenance of human rights and freedoms is the main duty of the state. And in order for the citizens of the country to fully use the rights and freedoms granted to them, the state must ensure the proper state of public order, create a solid legislative base for the protection of public order and be responsible for ensuring it.

The article notes that the administrative-jurisdictional activity of the units of the National Police has certain peculiarities that do not allow to identify it with other types of activity of the executive authorities. Under the category of «administrative and jurisdictional activity of the National Police» - a specific form of public legal relations arising when the units of the National Police exercise law enforcement activities covering cases of administrative offenses and the adoption of power decisions in accordance with the procedure established by law and forms to achieve certain legal results related to the application of measures of administrative enforcement of rights enforcement agencies.

In general, the article explores the specifics of the administrative and jurisdictional activities of the National Police of Ukraine, analyzes the main scientific research in the field under investigation, presents the author's definition of the definition and specifies the features of the administrative law jurisdiction of law enforcement agencies, reveals the current conceptual approaches and specific application of the norms of misconduct in the current Ukrainian legislation against public order.

Key words: administrative activity, administrative process, committing offenses, production, public order.

Надійшла до редколегії 02.04.2018