

Фатхутдінов В.Г.

Головне управління Пенсійного фонду України у Київській області

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена визначенню місця та ролі Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки. Виокремлено напрями правового регулювання громадської безпеки в Україні. Встановлено, що в процесі забезпечення громадської безпеки ключову роль з-поміж низки суб'єктів має відігравати Національна поліція, зокрема патрульна поліція, поліція особливого призначення та превентивної діяльності. Визначено місце Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки. Стверджується, що ефективність діяльності поліції як суб'єкта забезпечення громадської безпеки суттєво залежить від якості формування її організаційної структури.

Ключові слова: безпека, громадська безпека, національна безпека, захищеність, національні цінності.

Постановка проблеми. Під час проведення дослідження було встановлено, що нині дедалі більше вчених звертають увагу на вивчення різноманітних аспектів безпекової тематики. Це зумовлено зростанням ролі безпекових чинників у сучасному житті, їх визначальним значенням не лише для ефективного розвитку держави та суспільства, а й для виживання держави загалом. Нині відбувається актуалізація безпекової функції держави, оскільки онтологічно поняття громадської та національної безпеки слід інтерпретувати як ціле та часткове. Як влучно зазначають знані на міжнародному рівні фахівці, нині відбувається ренесанс безпеки.

Проблема забезпечення громадської безпеки має системний характер, адже власне громадську безпеку здебільшого розглядають поза контекстом національної, що вказує на порушення онтологічного зв'язку між цими двома явищами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання поняття громадської безпеки та національної безпеки були предметом дослідження Коломієць В.Ф., Басова А.В., Ліпкана В.А., Ольховського Є.Б. та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення місця та ролі Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки в Україні, виокремлення напрямів правового регулювання цієї безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз документів концептуально-методологіч-

ного характеру надає можливість стверджувати, що нині зарано констатувати наявність системного правового регулювання такого виду суспільних відносин. Адже в Україні не сформовано безпекового законодавства, а Стратегія національної безпеки України й досі, попри численні її редакції, здебільшого має кон'юнктурний характер, не відіграє ключової та системоутворювальної ролі на практиці щодо нормативно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері громадської безпеки.

Також напрями адміністративно-правового регулювання громадської безпеки можна формувати з огляду на визначення поняття поліції громадської безпеки. В Україні такого виду поліції не існує, проте це не означає, що в теоретичному аспекті ми не можемо висловити гіпотезу про необхідність існування такого підрозділу, про неможливість охопити патрульною поліцією весь спектр суспільних відносин для реалізації правоохоронної функції.

Зокрема, екстраполюючи висновки В.Ю. Кривенди [1, с. 4–5] на наше дослідження, можемо визначити поняття *поліції громадської безпеки* як системно-структурне та організаційно-функціональне об'єднання взаємопов'язаних спільною метою, завданнями та функціями служб і підрозділів Національної поліції, головною метою діяльності яких є забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, захист прав і свобод гро-

мадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань.

Зважаючи на структуру Національної поліції як макросистемного утворення, доцільно констатувати існування окремої мети й окремої підсистеми, в нашому разі – мети служб і підрозділів патрульної поліції (гіпотетично: поліції громадської безпеки). Мета – це основний результат, на який спрямовують діяльність, тому мета може бути визначена щодо діяльності міліції. Стосовно ж окремих її структурних підрозділів її конкретизовано, що зумовлює формування функціональної структури, яка має визначати організаційну. В нашій державі багато років поспіль наявна хибна практика формування тих чи інших органів, або ж навпаки, їхньої ліквідації. Ще більш проблемною є ситуація щодо правових підстав і правової (не політичної, не економічної чи інформаційної) оцінки цих рішень. Проте події на Сході та Півдні країни у 2014 році довели необхідність переосмислення підходу не лише до побудови цих органів, а й до механізму формування та ухвалення управлінських рішень у зазначеній сфері.

Зокрема, В.Ю. Кривенда також звертає увагу на цю обставину, визначаючи необхідні *елементи ефективного нормативно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки*:

1) ухвалення правових актів у сфері діяльності підрозділів міліції громадської безпеки лише за умови детального вивчення суспільних відносин, перспектив їх розвитку та зміни;

2) урахування положень міжнародних стандартів і світового досвіду;

3) дослідження сфери регулювання, а також проведення експертного аналізу законопроектів та їх громадської оцінки;

4) розширення сфери законодавчого регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки;

5) підвищення конкретизації та деталізації норм закону з метою унеможливлення двозначного трактування;

6) закріплення дієвого механізму їх реалізації;

7) ухвалення відомчих правових актів у сфері діяльності підрозділів міліції громадської безпеки лише після всебічного дослідження чинних правових норм;

8) активізація процесу кодифікації та систематизації відомчого нормативного матеріалу в зазначеній сфері;

9) розроблення цілісної, спрямованої на перспективу, концепції відомчої нормотворчості [1, с. 13].

На нашу думку, керівним і вихідним положенням будови має слугувати мета діяльності поліції як озброєного органу виконавчої влади. Відтак діяльність поліції має бути спрямована на формування сприятливих умов для реалізації громадянами національних цінностей у внутрішній сфері. Відповідно, головним завданням патрульної поліції має бути створення надійних умов реалізації національних інтересів через надійний механізм функціонування системи громадської безпеки.

Отже, питання організації взаємодії між суб'єктами забезпечення громадської безпеки, зокрема недержавними структурами, приватними військовими корпораціями, слід розглядати на новому системному рівні. Механізмом такого покращення є пов'язані між собою блоки завдань:

– удосконалення правового регулювання взаємодії, що передбачає закріплення в єдиному правовому акті всіх можливих форм взаємодії, їх цільового призначення та суб'єктного складу [2];

– закріплення єдиного правового регулювання порядку взаємодії як для національної поліції, так і для державних органів і громадських формувань;

– створення та забезпечення належного функціонування надійної системи інформаційного забезпечення взаємодіючих суб'єктів;

– формування єдиної інформаційної політики в межах реалізації безпекової політики у сфері громадської безпеки;

– встановлення адміністративної відповідальності за порушення обов'язків у сфері забезпечення взаємодії;

– організація вивчення та поширення передового досвіду взаємодії тощо [1, с. 14].

Трактуючи громадську безпеку як *систему суспільних відносин*, урегульованих нормами права, що спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці та відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, можна визначити різні *напрями законодавчого забезпечення громадської безпеки*.

Попри відсутність окремого законодавчого акта, в якому було б визначено порядок правового регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки, можна виокремити декілька *основних напрямів власного бачення розв'язання цієї проблеми*.

Перший напрям – *визначення окремих напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законах*. Наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» [3] передбачає захист прав громадян України щодо отримання ними якісного обслугову-

вування та речей і предметів, які закупаються в різних торговельних установах. У Законі прямо не передбачено, що споживачі – громадяни України в разі отримання неякісних послуг або придбання неякісного товару можуть виходити на мітинги та демонстрації або чинити самосуд над особами, які надали неякісні послуги чи продали неякісний товар. Тобто в цьому разі Закон регулює правовідносини нормального цивілізованого обміну інформацією між особами, які отримали послуги або придбали товар, і тими, хто надав ці послуги або продав товар, зокрема визначає процедури оскарження в разі надання неякісних послуг або відпускання неякісного товару.

Другий напрям – *формування законодавства про громадську безпеку*. Здійснений нами аналіз законодавства дає змогу поділити закони України на ті, які безпосередньо спрямовані на забезпечення громадської безпеки, і такі, які здійснюють регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадської безпеки опосередковано. Наприклад, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [4] визначає мету здійснення такої охорони та її методи. Зазначені заходи здійснюються з метою підтримання нормального функціонування органів державної влади та їх посадових осіб. Відтак Управління державної охорони також забезпечує громадську безпеку, хоча безпосередньо про це в тексті Закону не йдеться.

Третій напрям – *формування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм*. Увага законодавців до забезпечення громадської безпеки спрямована на діяння громадян, посадових осіб та організацій, які порушують установлені норми громадської безпеки. Більшість видів адміністративних правопорушень, які посягають на громадську безпеку, виділено в Кодексі України про адміністративні правопорушення [5].

Четвертий напрям – *формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення яких з боку держави може призвести до зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги тощо*. Тобто незаконна діяльність держави призводить до зниження рівня громадської безпеки.

Водночас в умовах докорінних соціально-економічних перетворень у державі зростає потреба в забезпеченні належного рівня громадської безпеки. Ігнорування проблем, що пов'язані з громадською безпекою як головним показником цивілізованості демократичного суспільства, може призвести до руйнування власне держави як суспільного утворення.

Нову поліцію було створено як структуру, покликану слугувати гарантом забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, а отже, якісно виконувати нову роль у розв'язанні однієї з найголовніших проблем сучасності – забезпеченні громадської безпеки.

За результатами проведених досліджень сучасні науковці дійшли висновку, що проблема забезпечення громадської безпеки почала актуалізуватися з утворенням мегаполісів. Перші поліцейські установи створювали саме з метою забезпечення громадської безпеки [6, с. 10]. Крім того, проблематику громадської або суспільної безпеки певним чином відображено і в політико-правових вченнях мислителів, про що ми зазначали вище.

Нині громадська безпека – важлива сфера державного регулювання, яку забезпечують спеціальні державні органи, зокрема Національна поліція. Крім того, всі державні органи, виконуючи покладені на них обов'язки, в межах своєї компетенції здійснюють функцію щодо забезпечення громадської безпеки, яка в рамках загальної безпекової функції є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади [6, с. 10].

Стан громадської безпеки значною мірою залежить від кожного члена соціуму та від суспільства загалом. Зміцненню громадського порядку сприяє правомірна поведінка громадянина, тобто дотримання ним встановлених правил поведінки в громадських місцях. Водночас стабільність громадського порядку в кожній громаді залежить від стану зв'язків між членами громади та безпосередньо стабільності громади. Отже, у сфері забезпечення громадської безпеки завдання громади є суто профілактичним, тобто порядок у громаді підтримується шляхом нагляду відповідних громадських та адміністративних служб за громадським порядком [6, с. 11].

Визначальну роль у забезпеченні громадської безпеки відіграють саме органи та підрозділи внутрішніх справ – персонал Національної поліції, зокрема патрульної поліції, яка частково та фрагментарно виконуватиме функції, що раніше були покладені на міліцію громадської безпеки.

На сучасному етапі значення діяльності патрульної поліції складно переоцінити, тому непрофесійна реформа правоохоронних органів може як мати незворотні наслідки в криміногенній ситуації, так і взагалі позначитися на здатності поліції виконувати покладені на неї законом функції.

Зазначену наукову позицію можна обґрунтувати такими обставинами.

По-перше, міліція громадської безпеки була провідним суб'єктом охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Нині будь-які масові заходи (футбольний матч, проведення масових зібрань тощо) патрульна поліція забезпечити не в змозі, адже не вистачає ні досвіду, ні технічних, а головне – професійних можливостей. Саме тому для належного проведення цих заходів постійно залучають військовослужбовців Національної гвардії України.

По-друге, якісно новим соціальним призначенням поліції стало надання сервісних послуг у сфері охорони прав, свобод і законних інтересів людини на рівні світових стандартів, але відповідно до національних цінностей у контексті будови та подальшого розвитку національної самоідентичності.

По-третє, сучасні трансформаційні зміни, неодностайність владних еліт, зокрема їхня невизначеність із реальним і прагматичним, з одного боку, і надуманим омріяним курсом розвитку держави – з іншого, сприяють формуванню стану перманентної нестабільності, за якого система громадської безпеки також зазнає хаотичних змін. За таких умов реформа поліції має відбуватись у чітко заданих параметрах з наперед визначеними якісними показниками як діяльності самої поліції, так і рівня оперативної й криміногенної обстановки, що є основним об'єктом впливу цих підрозділів.

Ефективність діяльності поліції як суб'єкта забезпечення громадської безпеки суттєво залежить від якості формування її організаційної структури, оскільки саме вона містить у собі багаторівневу сукупність різних структурних підрозділів, об'єднаних у систему. Міністерство внутрішніх справ України має слугувати головним суб'єктом забезпечення громадської безпеки, а отже, доцільним буде законодавче закріплення цього статусу.

Сучасна система поліції, попри аносовані реформи, вирізняється надмірною централізацією управління, переобтяженістю структурними елементами та паралелізмом у розподілі функцій між окремими суб'єктами. Адже деякі структурні підрозділи і, відповідно, функції визначені як на рівні організаційно-штатної структури Національної поліції, так і на рівні Міністерства внутрішніх справ України. Цілком очевидно, що проголошене реформування системи органів внутрішніх справ України як визначального суб'єкта забезпечення громадської безпеки мало б відбуватися за умови врахування сучасного соціально-політичного та економічного становища в Україні [7].

Натомість під час реформування превалювали політичні міркування, бажання якомога швидше позбутися «рудиментарної міліції», наслідком чого стала неконтрольованість стану громадської безпеки, а громадського спокою й поготів. Саме тому доречно зважати на той багатющий досвід забезпечення громадської безпеки, який безпідставно було занедбано на догоду політичним міркуванням.

Міліція громадської безпеки – структурна складова частина органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність якої спрямована на захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, забезпечення громадської безпеки, охорону громадського порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень. Персонал міліції громадської безпеки виконував широке коло завдань щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, попередження і припинення правопорушень, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки тощо. Більшість зазначених завдань персонал міліції громадської безпеки реалізовував у процесі здійснення адміністративної діяльності, тобто під час застосування норм адміністративного законодавства [8, с. 3].

Історичний досвід становлення та розвитку міліції громадської безпеки засвідчує, що створення й розвиток таких підрозділів значною мірою залежав від адміністративно-політичного устрою нинішньої України та політичної ситуації (в складі яких держав перебували певні території України, зміна влади внаслідок численних переворотів) [8, с. 3].

На підрозділи міліції громадської безпеки в різні періоди покладали невластиві їй функції. До набуття Україною незалежності не було створено спеціальної комплексної служби, яка забезпечувала б охорону громадського порядку та громадської безпеки. Протягом становлення та розвитку поліції (міліції) в цих органах було створено підрозділи, що виконували адміністративні функції, але завдання, які покладались на ці підрозділи, трансформувались відповідно до політичної ситуації [8].

Нині в структурі Національної поліції немає поліції громадської безпеки, тож окремі її фрагментарні функції взяла на себе патрульна поліція. Таким чином, на жаль, прикриваючись пошуком оптимальної організаційної побудови та підпорядкування, міліцію громадської безпеки було успішно знищено разом зі значним досвідом, напрацьованим арсеналом сил і засобів, компетентними фахівцями.

Проте незмінним залишається підхід щодо необхідності існування структури в системі органів внутрішніх справ, діяльність якої була б спрямована переважно на виконання адміністративної функції.

Після набуття Україною незалежності в складі Міністерства внутрішніх справ України було утворено Головне управління адміністративної служби міліції, а згодом – Департамент адміністративної служби міліції. Його правонаступником став Департамент громадської безпеки, який разом із Державною автомобільною інспекцією Міністерства внутрішніх справ України увійшов до складу блоку міліції громадської безпеки. До складу міліції громадської безпеки (без Державної автоінспекції Міністерства внутрішніх справ України), організаційною формою якої є Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України й підпорядковані йому органи та підрозділи, належали підрозділи патрульно-постової служби міліції, міліції особливого призначення, дозвільної системи та ліцензування, служби дільничних інспекторів міліції, спеціальних установ і конвойних підрозділів [8].

Отже, цей департамент виконував левову частку роботи щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, тому відсутність правонаступництва в національній поліції у вигляді поліції громадської безпеки вважаємо помилковим і таким, що шкодить національним та іншим правоохоронюваним інтересам.

Водночас слід визнати, що досвід організації та проведення масових заходів (зокрема, в межах «Євро-2012») засвідчив наявність певних труднощів у функціонуванні персоналу міліції громадської безпеки. Зокрема, проблемні питання стосувалися взаємодії між державними та недержавними суб'єктами системи забезпечення громадської безпеки.

Висновки. У чинному законодавстві питання взаємодії між недержавними органами та правоохоронними органами України у сфері забезпечення громадської безпеки, на нашу думку, деталізовано недостатньо. Метою взаємодії поліції та недержавних структур безпеки є зниження рівня криміногенної напруженості в суспільстві в результаті максимального використання потенціалу недержавних служб безпеки для забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю, передусім їхньої профілактики.

Список літератури:

1. Кривенда В.Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 16 с.
2. Кривенда В.Ю. Взаємодія міліції з населенням: шляхи удосконалення. Проблеми захисту прав людини і громадянина в умовах розбудови громадянського суспільства: тези доп. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 квіт. 2005 р.). Київ, 2005. С. 324–326.
3. Про захист прав споживачів: Закон України від 4 черв. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 30. Ст. 380.
4. Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб: Закон України від 5 берез. 1998 р. Офіційний вісник України. 1998. № 15. Ст. 566.
5. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. 3-тє вид. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 684 с.
6. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Київ, 2001. 17 с.
7. Небеський Ю.С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2008. 227 с.
8. Павленко Н.Г. Адміністративно-правові засади діяльності персоналу міліції громадської безпеки: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2006. 20 с.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья посвящена определению места и роли Национальной полиции Украины в системе обеспечения общественной безопасности. Выделены направления правового регулирования общественной безопасности в Украине. Установлено, что в процессе обеспечения общественной безопасности ключевую роль среди ряда субъектов должна играть Национальная полиция, в частности патрульная полиция, полиция особого назначения и превентивной деятельности. Определено место Национальной полиции Украины в системе обеспечения общественной безопасности. Утверждается, что эффективность деятельности полиции как субъекта обеспечения общественной безопасности существенно зависит от качества формирования ее организационной структуры.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, национальная безопасность, защищенность, национальные ценности.

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF ACTIVITIES OF NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN PUBLIC SECURITY SYSTEM

The article is devoted to the definition of the place and role of the National Police of Ukraine in the system of public safety. The directions of legal regulation of public safety in Ukraine are outlined. It has been established that in the process of securing public security, a key role among a number of actors is played by the National Police, in particular the Patrol Police, Special Police and Preventive Activities. The place of the National Police of Ukraine in the system of public safety is determined. It is argued that the effectiveness of police activity as a subject of public safety is significantly dependent on the quality of its organizational structure.

Key words: security, public safety, national security, security, national values.