

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ЧЕРГОВИХ ЧАСТИН ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

Домброван Н. В.

У забезпеченні ефективної діяльності правоохоронних органів значна роль належить черговій службі, керівною ланкою якої є чергова частина. Саме чергова частина – підрозділ, який забезпечує оперативне управління силами і засобами, цілодобово знаходиться в постійній готовності для реагування на злочинні прояви, надзвичайні ситуації, інші події і є координуючим органом безупинного управління під час розкриття злочинів, а також правозастосовним органом, що наділений адміністративно-правовим статусом і виступає в правових відносинах із правопорушниками в процесі застосування до них примусових заходів. Вона діє комплексно з іншими підрозділами, створює систему охорони та захисту громадського порядку, розкриття злочинів, реагування на різкі зміни оперативної обстановки. Слід зазначити, що чергова служба суттєво впливає на формування іміджу в цілому, оскільки її співробітники знаходяться в тісному контакті з населенням, іншими правоохоронними органами, органами державної влади та самоврядування, громадськими організаціями, іноземними установами та організаціями та ін.

Автором проаналізовано законодавство України, що регулює діяльність чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України. Проаналізовано зміст окремих положень, які детально регламентують діяльність чергових служб, а саме Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України» та ін.

Ключові слова: чергова служба, Національна поліція України, галузь права, адміністративно-правові норми, правове регулювання, положення.

В обеспечении эффективной деятельности правоохранительных органов значительная роль принадлежит дежурной службе, руководящим звеном которой является дежурная часть. Именно дежурная часть – подразделение, которое обеспечивает оперативное управления силами и средствами, круглосуточно находится в постоянной готовности для реагирования на преступные проявления, чрезвычайные ситуации, другие события и является координирующим органом непрерывного управления при раскрытии преступлений, а также правоприменительным органом, который наделен административно-правовым статусом и выступает в правовых отношениях с правонарушителями при применении к ним принудительных мер. Она действует в комплексе с другими подразделениями, создает систему охраны и защиты общественного порядка с целью раскрытия преступлений, реагирования на резкие изменения оперативной обстановки. Следует отметить, что дежурная служба существенно влияет на формирование имиджа в целом, поскольку ее сотрудники находятся в тесном контакте с населением, другими правоохранительными органами, органами государственной власти и самоуправления, общественными организациями, иностранными учреждениями и организациями и др.

Автором проанализировано законодательство Украины, регулирующее деятельность дежурной службы органов (подразделений) Национальной полиции Украины. Проанализировано содержание отдельных положений, которые детально регламентируют деятельность дежур-

ных служб, а именно Приказ МВД Украины «Об утверждении Инструкции по организации деятельности дежурной службы органов (подразделений) Национальной полиции Украины» и др.

Ключевые слова: дежурная служба, Национальная полиция Украины, отрасль права, административно-правовые нормы, правовое регулирование, положение.

To provide effective activity of law enforcement bodies a significant role belongs to the regular service, the guiding link of which is another part. It is the next part – a unit that provides operative control of forces and means, is constantly at the clock readiness for responding to criminal manifestations, emergency situations, other events and is a coordinating body of continuous management at the disclosure of crimes, as well as the law enforcement body that is endowed administrative legal status and advocates in legal relations with offenders in the application of coercive measures. It works in complex with other units creates a system of protection and protection public order, disclosure of crimes, reaction to abrupt changes operational situation. It should be noted that the next service is significant affects the formation of the image as a whole, since its employees are in close contact with the population, other law enforcement agencies bodies, state authorities and self-government, public organizations organizations, foreign institutions and organizations, etc. So, Turning to the genesis of the emergence of a regular service, we can more to in-depth study the essence and purpose of this unquestionably important and a complex element of the law enforcement system. Carrying out historical and legal analysis of positive experience and disadvantages in the process the formation of the regular service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine its development and legislative consolidation at the present time will help in identifying further prospects and trends of its development, improvement. The purpose of this study is to integrate the historical and legal analysis of the actual material, regulations, that characterize the process of formation and functioning of the next service, reveal its place and role in the system of law enforcement agencies at different historical stages. To achieve this goal in the work are put the following tasks, the solution of which involves disclosing the essence and content regular service functions; consider the genesis of the duty service; to determinethe main stages of its development; analyze the legal sources that regulate the emergence and development of duty service during the considered period.

An author is analyse the legislation of Ukraine that regulates activity of duty service of organs (subdivisions) of the National police of Ukraine. In particular, it is distinguished, six groups of normatively-legal acts, that regulate activity of duty parts, are systematized and described: to the first group it costs to take the universally recognized principles and norms of international law and international agreements that were ratified by Ukraine; to the second group it is possible to take the basic legislative acts of the state; to the third group of acts that make legal framework of adjusting of activity of duty parts of the National police, other enter, except laws, legal acts of Ukraine, namely: acts (decrees and orders) of President of Ukraine; resolutions of Supreme soviet of Ukraine; acts (normative resolutions and orders) of

Домброван Н. В., 2018

Cabinet of Ministers of Ukraine; a fourth group is presented by other legislative acts mediated regulative those or other directions of activity of duty parts of National police of Ukraine; fifth group of legal acts that regulate activity of attendants. sixth group of sources of the legal adjusting of activity of duty service of organs (subdivisions) of the National police of Ukraine, to our opinion, fold the inwardly-organizational acts of guidance of the National police of Ukraine and them collective organs. Presented list of legislative normative acts that regulate activity of duty parts (subdivisions) of the National police it is impossible to name exhaustive.

Maintenance of separate positions that regulate activity of duty services in detail is investigational, namely: Order of MBC of Ukraine "About perfection of reacting on a report about crimes, other offences and events and providing of the operative informing in organs and subdivisions of internal affairs of Ukraine"; An order of MBC of Ukraine is "About claim of Instruction from organization of activity of duty service of organs (subdivisions) of the National police of Ukraine".

Key words: *bodies of internal affairs, duty unit, police, city corporal, regular, statute, duty service, National police of Ukraine, industry is right, адміністративно-правові норми, legal adjusting, position.*

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої держави безпеки людини і громадянина шляхом створення необхідної правової бази та механізму її використання.

Процес реформування правоохоронної системи покликаний стабілізувати політичну ситуацію, створити підґрунтя для розвитку нашої держави та включення її до європейського простору. Новий виток розвитку України супроводжується активізацією суспільної загрози. З урахуванням таких умов змінюється чинне законодавство, реформується правоохоронні органи, набувають нових граней їх функції та завдання. У той же час забезпечення публічної безпеки та порядку залишається пріоритетом для всього суспільства і, в першу чергу, для чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Належна діяльність правоохоронних органів сьогодні має важливе значення з огляду на складні умови становлення державності в Україні. Після прийняття 2 липня 2015 року Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» розпочалося масштабне реформування основної правоохоронної ланки – міліції. Цей нормативно-правовий акт означений не лише оновленням концепції функціонування Національної поліції, регулюванням правових засад організації та діяльності цього органу, визначенням статусу поліцейських, а також порядку проходження служби, а й упровадженням у теорію та практику діяльності правоохоронних органів нової термінології. Ідеться про терміни «публічна безпека» і «порядок», зміст яких у цьому Законі не визначено.

Окремі науковці (І.В. Зозуля, О.І. Довгань), обґрунтовуючи актуальність окресленого питання, стверджують, що новостворена Національна поліція не призначена для забезпечення конституційно визначених громадського порядку та громадської безпеки [1, с. 85]. Більш категоричною є позиція В.Г. Фатхутдінова, який зауважує, що «можна констатувати нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, що термін

«публічна безпека і порядок» потребує більш детального дослідження, зокрема в контексті його використання в Законі України «Про Національну поліцію». До прийняття зазначеного нормативного акта це поняття законодавчо закріплено не було. Його було вжито лише в наказі МВС України «Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час)» від 22 червня 2016 року № 530. Аналіз змісту чинних нормативно-правових актів (Конституція України – ст. 34-36, 39, 92, 116, 138, Кодекс України про адміністративні правопорушення – глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», Кримінальний кодекс України – розділ 9 «Злочини проти громадської безпеки» та розділ 12 «Злочини проти громадського порядку та моральності», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо) засвідчує, що в аналогічному значенні раніше використовували терміни «громадська безпека», «громадський порядок». Водночас цих категорій, як і поняття «забезпечення громадського порядку», в новому Законі немає. Заміна термінології в нормативно-правових актах, власне, не є проблемою, проблему становлять нові поняття, що не мають нормативно закріплених визначень.

Така ситуація породжує правову колізію в нормативному регламентуванні певних суспільних відносин і негативно позначається на правозастосуванні, адже поліцейський, наприклад, має чітко знати, які дії слід вважати порушенням публічної безпеки та порядку.

Варто дослідити структуру поняття «публічна безпека і порядок», з'ясувавши, чи це єдине поняття, яке слід уживати нерозривно, або це поєднання двох різних елементів, тобто понять «публічна безпека» та «публічний порядок», оскільки є приклади нормативного вживання обох термінів. Для з'ясування співвідношення понять «публічна безпека» і «публічний порядок» доцільно розкрити сутність категорій «безпека» та «порядок». Аналіз визначень в тлумачних словниках дає підстави стверджувати, що ці слова мають різне смислове навантаження. Зокрема, поняття «порядок» визначено так: усталений спосіб життя; побут; стан, коли все роблять, виконують належним чином, як слід, відповідно до певних вимог, правил; додержання правил, норм поведінки де-небудь; дисципліну. Термін «безпека» тлумачать як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує. Окремі науковці порядок розглядають як: 1) стан урегульованості суспільних відносин нормами права, моралі, звичаями, правилами співжиття, нормами громадських організацій (отже, впорядкованість суспільних відносин означає їх сформованість правовими й іншими нормами); 2) результат дотримання членами суспільства встановлених правил і норм поведінки, які є загально-визнаними та загальноприйнятими [3]. Поняття «безпека» позначає відсутність небезпеки, її попередження, стан, за якого не може бути завдано шкоди, а також надійність, стабільність чого-небудь. Тобто в буквальному значенні громадська безпека – це безпека громади, суспільства [4, с. 45-55]. Зазначене дає змогу дійти висновку, що поняття «публічна безпека» і «публічний порядок» не є тотожними і дещо різняться за змістом. Тому, на нашу думку, публічний порядок, передусім, пов'язаний із публічною безпекою, яку покликані забезпечувати спеціальні органи виконавчої влади шляхом нагляду та застосування адміністративного примусу

щодо осіб, які його порушують. Попри те, що публічний порядок і публічна безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними наявний тісний діалектичний взаємозв'язок. Так, недопущення масових безладів створює умови, що переважають можливе порушення публічної безпеки. Водночас неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню останньої, гарантує надійне забезпечення публічного порядку.

Наприклад, заборона розпивання спиртних напоїв, гра в азартні ігри на борту літака попереджують можливі хуліганські дії в особливих умовах [5, с. 21]. Доцільно також співвіднести категорію «публічна безпека і порядок» з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок». У тексті Закону України «Про Національну поліцію» термін «публічна безпека і порядок» ужито 14 разів. Паралельно з ним тут неодноразово використано поняття «громадський порядок» (ст. 45). Науковці вважають, що законодавець, уживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека» в зазначеному Законі, не лише не ототожнює їх, а й визначає перший із них базовим. Саме публічну безпеку підтримує Національна поліція (п. 1 ст. 1), і, відповідно, саме її забезпечення є завданням правоохоронців (пп. 1 п. 1 ст. 2) тощо. Водночас поняття громадської безпеки (громадського порядку) постає другорядним, технічним, реалізація якого відбувається шляхом застосування з боку поліції виключно спеціальних засобів, зокрема засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, вилучення зброї.

Слово «публічний» зазвичай тлумачать як той, який відбувається у присутності публіки, людей, привселюдний, призначений для широкого відвідування, користування; громадський. Термін «громадський» визначають як той, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним, який належать громаді, суспільству; колективний. Дослідники трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умов виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами [6, с. 78].

Громадською безпекою називають також урегульовану систему суспільних відносин, спрямованих на запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки [7, с. 5]. Громадський порядок – це наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, а також результат їх дотримання [3]. Він передбачає досягнення інтересів усього суспільства щодо задоволення потреби у створенні обстановки спокою і безпеки, нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді на засадах моральності, прийнятних умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. Громадський порядок гарантує, передусім, повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим, державі й суспільству загалом [4, с. 45-55]. У суспільних відносинах у сфері громадської безпеки термін «громадський» має таке саме значення, як і в понятті «громадський порядок» (той, який стосується невизначеної кількості осіб, кожного, хто потрапив у зону небезпеки).

На думку А.В. Басова та О.І. Парубова, зміст громадської безпеки відображає суспільні відносини, які виникають у межах реалізації правових і технічних норм, спрямованих на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням загроз, небезпечних для життя і здоров'я людей [8]. У цьому контексті Р.С. Мельник зазначає, що німецькі вчені громадську безпеку визначають як певний стан суспільних відносин, якому притаманна непорушність: а) правопорядку; б) функціонування органів державної влади та самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції; в) суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свобода, гідність, майно тощо). Тобто показником рівня громадської безпеки є дотримання приватними особами правових норм [9]. Суспільні відносини у сфері громадської безпеки мають такі ознаки: установлюються стосовно забезпечення безпеки не лише невизначеної кількості осіб, а й невизначеного кола правоохоронюваних інтересів; гарантують безпеку інших суспільних цінностей (особи, власності тощо), створюючи навколо них своєрідну захисну оболонку, яка запобігає завданню насильницької шкоди. Порушення відносин громадської безпеки – учинення відповідних правопорушень – полягає в заподіянні шкоди благам, які охороняють самостійні правові норми; відносини громадської безпеки спрямовані на те, щоб попередити шкоду від джерел і видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку для оточуючих (транспорт, виробництво, зброя, інші загальнонебезпечні предмети) [10, с. 40]. Ідеться про відносини, які запобігають або усувають шкідливі для життя та здоров'я наслідки, що можуть бути завдані в результаті дій людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки. Найважливішою рисою громадської безпеки є урегульованість дій конкретних осіб, які здійснюють певні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки залежить від можливості нейтралізувати негативний вплив людини й техніки, наприклад, у разі експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського та річкового транспорту, під час використання на виробництві технологічних процесів, які ґрунтуються на застосуванні електромагнітних та іонізуючих випромінювань, хімічних речовин, технічних пристроїв зі значною потужністю [11, с. 32-37].

Отже, громадську безпеку доцільно визначати як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із запобіганням чи усуненням загрози життю і здоров'ю осіб та їх майну, які можуть виникнути внаслідок дій людей або вияву негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки [12, с. 305]. Здійснивши лінгвістичний аналіз нормативної бази «Законодавство» Верховної Ради України, В.Г. Фатхутдінов констатував наявність визначення терміна «громадська безпека» лише у двох нормативних актах [2]: 1) громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки [13]; 2) громадська безпека – стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних

криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями і пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями [14]. На нашу думку, слушною є позиція авторів проекту Кодексу України «Про публічний порядок», у ст. 5 якого йдеться: «Публічним порядком є урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі» [15].

Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

1) терміни «безпека» і «порядок» є різними за змістом, так само як і «публічна безпека» та «публічний порядок»;

2) уживання в Законі України «Про Національну поліцію» термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема Конституції України;

3) на сучасному етапі розвитку законодавчого поля терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними поняттями з «громадська безпека» та «громадський порядок»;

4) із метою унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» (в іншому разі змін потребуватимуть понад 5 тис. нормативно-правових актів [2]). В обох випадках слід дати офіційне законодавче визначення цим термінам.

Як відомо, одним із суб'єктів захисту прав і свобод громадян є Національна поліція України. У структурі МВС лише чергові частини органів поліції є загальнодоступним, цілодобово діючим підрозділом, куди за допомогою для відновлення порушених прав звертається більшість потерпілих. Виходячи із цього, необхідність з'ясування поняття «особистої безпеки громадян» з погляду нашого дослідження цілком очевидна.

Якщо враховувати думку Ф.Є. Колотаєвського, який досліджував питання організації та вдосконалення діяльності міліції громадської безпеки, що «в загальному вигляді поняття особистої безпеки громадян можна визначити як стан захищеності кожного громадянина від злочинного та іншого протиправного посягання на його життя, здоров'я, права і свободи, честь та гідність, недоторканність особистості та житла» [52, с. 11]. То коли мова йде про забезпечення особистої безпеки громадян, мається на увазі обов'язок усіх державних органів забезпечувати та зберігати права та

свободи кожної людини як вищі соціальні цінності [53]. Для поліції в цілому і чергових частин органів поліції зокрема виконання цього обов'язку становить найбільше значення.

Висновки. Отже, діяльність чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави може бути представлено як система заходів, яка розроблена і реалізована їх особовим складом у межах наданих повноважень, спрямованих на запобігання загроз життю, здоров'ю, гідності та честі, житлу та особистому майну громадян, що виникають унаслідок протиправних дій чи бездіяльності.

Ураховуючи згадане, в останні роки теоретичне визначення публічної безпеки і порядку у вузькому значенні доповнено необхідністю забезпечення охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави як мети забезпечення публічної безпеки і порядку. У сучасних умовах справедливості такого доповнення очевидна.

Література

1. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина: підручник / за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренко, В.І. Олефір. 2-ге вид. Київ: Директ Лайн, 2012. 816 с.
2. Бандурка О.М. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: наук.-практ. посіб. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 116 с.
3. Голуб М.В. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в регіоні: монографія / за ред. О.І. Безпалової. Харків: Ніка Нова, 2013. 245 с.
4. Ільницький О.М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. Європейські перспективи. 2010. № 3. С. 31-33.
5. Кобзар О.Ф. Підрозділи поліції як суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3-2, т. 2. С. 98-100.
6. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2016. 460 с.
7. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України 23.05.2017 № 440. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

Домброван Н. В.,

*Начальник відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету внутрішніх справ*