

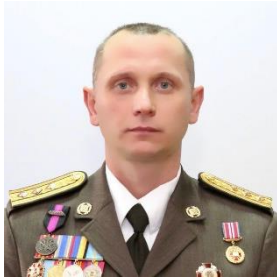


УДК 342.9 (075.8)

ORCID id 0000-0001-7183-5206

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2023-1-13-86-97>**Безубов Дмитро Олександрович**

Доктор юридичних наук, професор, академік Міжнародної кадрової академії,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
Юридичного факультету Державного університету
інфраструктури та технологій



ORCID id 0000-0002-1994-7144

Камалов Євген Віталійович

Доктор філософії військові науки, національна безпека,
безпека державного кордону
Начальник кафедри військової підготовки,
Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

УПРАВЛІНСЬКА ТА ПОЛІЦЕЙСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. В статті розглядається проблема формування управлінських механізмів реалізації поліцейських функцій органами виконавчої влади. Надається первинна класифікація видів та функцій поліцейської діяльності органів виконавчої влади з позицій класичного адміністративного права.

Наукову статтю присвячено комплексному дослідженню питань поліцейської діяльності в Україні. Досліджено основні напрями адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні. Визначено організаційні засади поліцейської діяльності з позицій науки адміністративного права. Надано оцінку взаємодії органів публічного адміністрування в сфері забезпечення суспільної безпеки. Сформульовано нові підходи щодо громадського і державного контролю за діяльністю правоохоронних органів. Вироблено основні критерії впровадження позитивного досвіду оцінки ефективності управлінської діяльності в сфері господарювання в діяльність органів виконавчої влади.

Ключові слова: правове регулювання, компетенція, керівник, сфера управління, суспільна безпека, поліцейська діяльність, адміністративний інститут, законодавство у сфері управління, алгоритми управління.

Annotation. The article considers the problem of the formation of management mechanisms for the implementation of police functions by executive authorities. The primary classification of types and functions of police activity of executive authorities from the standpoint of classical administrative law is provided.

The scientific article is devoted to a comprehensive study of issues of police activity in Ukraine. The main areas of administrative and legal regulation of police activity in Ukraine have been studied. The organizational principles of police activity from the standpoint of the science of administrative law are determined. An assessment of the interaction of public administration bodies in the sphere of ensuring public safety is given. New approaches to public and state control over the activities of law enforcement agencies

have been formulated. The main criteria for the implementation of the positive experience of evaluating the effectiveness of managerial activities in the field of management in the activities of executive authorities have been developed. The elements of decision-making functions by officials will be systematized and the category of decision-making algorithms will be established. Further directions of research on the methodology of evaluating the results of the management of the executive body are established.

Keywords: legal regulation, competence, manager, sphere of management, public safety, police activity, administrative institution, legislation in the field of management, management algorithms

Постановка й обґрунтування актуальності проблеми. Забезпечення суспільної безпеки виступає одним із видів державно-владної діяльності органів виконавчої влади. Здійснюючи таку діяльність органи виконавчої влади формують базу для розвитку суспільних відносин на засадах суспільної безпеки як стану відсутності загроз і небезпек. Така діяльність має один із найсуттєвіших ознак: структурний та предметний дуалізм, який визначається як забезпечення суспільної безпеки через управління станом суспільних відносин та одночасну реалізацію функцій застосування заходів адміністративного примусу щодо порушників режимів законності та правопорядку в сфері забезпечення суспільної безпеки.

Вище окреслена ознака дозволяє говорити про два аспекти забезпечення суспільної безпеки як елементу адміністративного права України: перший аспект – це формування фундаментальних засад управлінського та поліцейського права та другий аспект – реалізація норм вищезазначених підгалузей адміністративного права шляхом предметної та об'єктної діяльності органів виконавчої влади.

В системі управлінської діяльності щодо забезпечення суспільної безпеки можливо виділити психологічний та кадровий аспект, а в системі поліцейської діяльності виділяємо педагогічний, координаційний та адміністративно-системний елементи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового забезпечення суспільної безпеки досліджували такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, І.С. Братков, Н.П. Бортник, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константінов, В.В. Конопльов, О.В. Копан, Б.А. Кормич, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, М.Н. Курко, В.Я. Настюк, В.А. Ліпкан, О.А. Мартиненко, О.А. Музика-Стефанчук, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, В.П. Петков, А.М. Подоляка, Т.О. Проценко, А.І. Стахов, Л.А. Савченко, А.А. Стародубцев, М.М. Тищенко, Н.П. Христинченко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиш та ін.

Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою безпеки в суспільних відносинах, варто виокремити – праці Аристотеля, О. Бауера, Ж. Бодена, У. Бека, М. Вебера, Т. Гоббса, Г. Гроція, Демокрита, Д. Дідро, Э. Дюркгейма, Р. Еллінека, І.А. Ільїна, І. Канта, Н.М. Коркунова, Н. Макіавеллі, Платона, Г.В. Плеханова, Полібія, П.А. Сорокіна, Р. Спенсера, Е. Гобсбаума, Цицерона та багатьох інших.

Мета дослідження. Мета наукової статті полягає у розкритті категорії поліцейської діяльності з позицій управління та класичного адміністративного права, формування прикладного базису інститутів поліцейського права як складових елементів управлінської діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Конкретним шляхом до вдосконалення діяльності із забезпечення суспільної безпеки в аспекті державотворення стали прийняття та впровадження ЗУ «Про національну поліцію», ЗУ «Про національну безпеку» та вдосконалення ЗУ «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», які визначили основні положення щодо обов'язку держави у захисті публічної безпеки, встановили права і обов'язки не тільки посадових осіб поліції, а й представників всіх органів виконавчої влади.

Проблема поліцейської діяльності знаходить своє відображення в працях українських вчених В.І. Олефіра та В.Я. Настюка. В своїх працях вони розглядають декілька аспектів такої діяльності.

При цьому ми повністю погоджуємось з В.І. Олефіром, що поліцейська діяльність – це діяльність органів виконавчої влади щодо застосування заходів адміністративного примусу до порушників чинного законодавства. При цьому основна частина поліцейської діяльності припадає на діяльність органів внутрішніх справ, що у відповідності з чинним нормативними актами здійснюють заходи адміністративного примусу [1, с.78].

В.Я. Настюк розглядає питання режимів як елементу протидії тероризму та екстремізму [2, с.99] та елементів захисту національних інтересів [3, с.167].

Але не дивлячись на різні підходи до проблеми поліцейської діяльності вони в своїх працях відзначають, що головними елементами захисту національних інтересів, протидії тероризму є управління і координація діяльності органів виконавчої влади та застосування адміністративного примусу як попереджувальна діяльність. Таким чином, ми визначаємо, що складовими елементами забезпечення суспільної безпеки є управлінська та поліцейська діяльність.

Управлінське право виступає підгалуззю адміністративного права та формує управлінські та організаційні правовідносини у сфері забезпечення суспільної безпеки. Відмінна риса забезпечення суспільної безпеки як сфери адміністративно-правового впливу полягає в тому, що за своїм глибинним змістом, предметом та об'єктом регулювання вимагає якісного, своєрідного та предметного за специфікою правового регулювання. Суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення суспільної безпеки в умовах сучасної адміністративно-правової дійсності розділяються на: а) виключно адміністративні – тобто ті, що регулюються нормами адміністративного права; б) державно-управлінські – визначають вплив держави на стан забезпечення суспільної безпеки шляхом формування та реалізації управлінських функцій; в) поліцейські правовідносини – тобто ті, що формують апарат адміністративного примусу та форми відносин між суб'єктами забезпечення суспільної безпеки на горизонтальному рівні.

Основним об'єктом нашого дослідження виступають суспільні відносини у сфері організаційно-правового забезпечення суспільної безпеки. Теоретично ми розділимо об'єкт нашого дослідження на основний об'єкт, тобто забезпечення суспільної безпеки нормами адміністративного права та родові об'єкти, тобто ті суспільні відносини у сфері забезпечення суспільної безпеки, що формують підгалузі державно-управлінського регулювання забезпечення суспільної безпеки та поліцейське регулювання забезпечення суспільної безпеки.

Державно-управлінські відносини у сфері забезпечення суспільної безпеки формують якісно нову підгалузь адміністративного права – управлінське право.

Управлінське право у сфері забезпечення суспільної безпеки – це підгалузь адміністративного права, норми якої регулюють організаційні та управлінські взаємовідносини щодо забезпечення суспільної безпеки та в сукупності створюють парадигму організаційного забезпечення суспільної безпеки як елементу загального державного процесу.

Основними фундаментальними ознаками, що дозволяють говорити нам про управлінське право з точки зору підгалузі адміністративного права та парадигми організаційного забезпечення суспільної безпеки є: а) відносини, що утворюються у сфері забезпечення суспільної безпеки регулюються сукупністю правових норм (не тільки адміністративного, а й кримінального, цивільного, господарського, що в сукупності формують поняття управлінського права); б) в своєму змісті відображає правове регулювання, що має місце при державному регулюванні забезпечення суспільної безпеки; в) управлінське право встановлює режим законності та визначає методи регулювання не всього комплексу адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення суспільної безпеки, а тільки ту, що виникають державному управлінні (державному регулюванні) заходів забезпечення суспільної безпеки.

Виходячи із вищезазначеного можна стверджувати, що управлінське право у сфері забезпечення суспільної безпеки – це підгалузь адміністративного права, що складається із сталої системи взаємопов'язаних, розподілених по сферах та інститутах норм, що регулюють специфічні суспільні відносини в галузі державного управління, що безпосередньо пов'язано із забезпеченням суспільної безпеки як різновидом державно-владної діяльності.

Основними ознаками управлінського права в сфері забезпечення суспільної безпеки, які відрізняють управлінське право від інших підгалузей права, що формують фундаментальну основу забезпечення суспільної безпеки є: по-перше, предметом регулювання є суспільні відносини у сфері організаційно-правового забезпечення суспільної безпеки, що виникають в процесі державного управління або діяльності органів виконавчої влади.

Ці відносини пов'язуються з діяльністю апарату державного управління при забезпеченні суспільної безпеки, де він діє в межах виконавчої влади, створюючи його основу та сприяє діяльності інших гілок влади (законодавчої та судової) у сфері забезпечення суспільної безпеки. Цю ознаку умовно можна назвати предметною ознакою управлінського права у сфері забезпечення суспільної

безпеки.; по-друге, управлінське право стосовно своїх норм регламентує та формалізує відносини у сфері забезпечення суспільної безпеки в яких з однієї сторони виступає орган виконавчої влади (державного управління) або його посадова особа, а з іншої фізична або юридична особа як об'єкт охорони стосовно забезпечення суспільної безпеки.

Цю ознаку умовно можна назвати формальною; третє завдяки предмету адміністративно-правового регулювання забезпечення суспільної безпеки управлінське право набуває таких структурних особливостей, що через норми адміністративного права формують найбільш високий імперативний ступінь внутрішньої організації та єдності її норм, що дозволяє виступати в якості регулятора підсистеми адміністративного права у сфері забезпечення суспільної безпеки. З точки зору забезпечення суспільної безпеки структурні особливості такої діяльності (мається на увазі діяльність щодо подолання загроз і небезпек суспільній безпеці та дій в умовах ризику) надають управлінському праву ознак масштабності; по-четверте, адміністративне право виступає фундаментальною підгалуззю забезпечення суспільної безпеки, а управлінське – профільною стосовно адміністративного права, але головною щодо забезпечення суспільної безпеки. Цю ознаку можна назвати профільною ознакою управлінського права в сфері забезпечення суспільної безпеки; по-п'яте управлінському праву притаманне висока мобільність, оскільки ситуація щодо забезпечення суспільної безпеки постійно змінюється, може швидко виникати, розвиватись та припинятись. Цю ознаку умовно можна назвати ознакою динамічності управлінського права стосовно забезпечення суспільної безпеки.

Сформовані ознаки управлінського права дозволяють нам сформулювати чітку дефініцію категорії «управлінське право» у сфері забезпечення суспільної безпеки – це комплекс правових норм, що регулює та формалізує відносини між органами виконавчої влади (державного управління) та іншими суб'єктами права (фізичними або юридичними особами) стосовно забезпечення суспільної безпеки, формулюючи окрему підгалузь адміністративного права у сфері державного управління та регулювання забезпеченням суспільної безпеки.

Позиціонуючи управлінське право як підгалузь адміністративного права слід визнати, що правові норми створюють та видозмінюють його не безпосередньо, а через адміністративно-правові інститути.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, «адміністративно-правовий інститут – це окрема, відособлена група правових норм, що регулює якісно однорідні суспільні відносини» [4].

В управлінському праві стосовно забезпечення суспільної безпеки можливо виділити такі основні інститути як: інститут адміністративного примусу, інститут надзвичайної ситуації, інститут ризику, інститут правових актів управління та інші. Формування цього переліку є відкритим, оскільки видозміна конкретної ситуації дозволяє використовувати бланкетні норми права та аналогію права стосовно забезпечення суспільної безпеки.

Адміністративно-правовий інституту управлінського права в сфері забезпечення суспільної безпеки – це спеціальний комплекс адміністративно-правових норм, що створюють фундаментальну

основу регулювання діяльності із забезпечення суспільної безпеки як відособленого виду державно-управлінських відносин.

Інститут адміністративного примусу управлінського права у сфері забезпечення суспільної безпеки – це комплекс норм адміністративного права, що регулюють застосування заходів адміністративного примусу під час заходів забезпечення суспільної безпеки щодо порушників режиму законності та правопорядку у сфері формальних правил і процедур суспільної безпеки або дії яких призводять до виникнення ситуацій загроз і небезпек суспільній безпеці за участю державних органів управління, фізичних та юридичних осіб.

Інститут надзвичайної ситуації управлінського права в сфері забезпечення суспільної безпеки – це сформований комплекс норм адміністративного права щодо формалізації правил і процедур дій органів державного управління та їх посадових осіб, фізичних та юридичних осіб щодо управління певними сферами адміністративного впливу при виникненні ситуацій загроз і небезпек різного походження суспільній безпеці, діяльності щодо подолання ситуацій таких загроз і та правової оцінки такої діяльності в умовах ризику та невизначеності.

Інститут ризику управлінського права у сфері забезпечення суспільної безпеки – формується комплексом норм адміністративного права, що регулюють діяльність посадових осіб органів виконавчої влади, фізичних осіб при здійсненні певних дій щодо подолання ситуацій загроз і небезпек суспільній безпеці в умовах невизначеності та неможливості передбачення кінцевого результату таких дій, в обстановці, що загрожує життю та здоров'ю як цих посадових осіб або фізичних осіб так і інших осіб та правові оцінки таких дій.

Інститут правових актів управлінського права у сфері забезпечення суспільної безпеки – формується комплексом адміністративних норм права, що створюють компетенції нормо творення та правозастосування органів виконавчої влади з метою правової (юридичної) оцінки ситуацій загроз і небезпек суспільній безпеці та наданні процесу подолання цих ситуацій формальних та процедурних ознак.

За логікою дослідження можливо додатково виділити також такі інститути як інститут державної служби у сфері забезпечення суспільної безпеки, інститут діловодства у сфері забезпечення суспільної безпеки, інститут технічного забезпечення у сфері забезпечення суспільної безпеки та інші.

Потрібно підкреслити, що виділені інститути управлінського права у сфері забезпечення суспільної безпеки можуть функціонувати як окремо так і в поєднанні з нормами інших галузей права. Наприклад, коли працівник органів внутрішніх справ діє в умовах ризику для подолання загроз і небезпек суспільній безпеці, то його дії регламентуються інститутом ризику та інститутом державної служби одночасно. В залежності від ситуації і обстановки, реакції на неї працівника органу внутрішніх справ ці інститути регулюють його дії окремо або в поєднанні.

На основі сформованих дефініцій та ознак управлінського права у сфері забезпечення суспільної безпеки можливо виділити внутрішні (організаційні) та зовнішні (управлінські) відносини.

Внутрішні (організаційні) відносини управлінського права у сфері забезпечення суспільної безпеки – це відносини, що базуються на нормах управлінського права як підгалузі адміністративного права та регламентують роботу апарату управління та організаційно-правову діяльність у сфері забезпечення суспільної безпеки, що включає себе організацію роботи кадрів, заходи матеріально-технічного забезпечення, планування, моніторинг та управління особовим складом у діяльності щодо забезпечення суспільної безпеки в режимах звичайної діяльності та режимах надзвичайної ситуації.

Виділимо дві характеристики внутрішніх відносин: а) компетенції – сформована норма права формальна складова прав і обов'язків працівників державних органів управління у сфері забезпечення суспільної безпеки; б) керуючий вплив – конкретні дії щодо видання наказів підлеглому складу щодо діяльності із забезпечення суспільної безпеки в межах окремого структурного підрозділу органі виконавчої влади.

Визначимо наявність трьох видів управлінських відносин у сфері забезпечення суспільної безпеки: а) субординаційні – це відносини прямого управління в рамках діяльності із забезпечення суспільної безпеки; б) координаційні – тобто відносини горизонтального характеру, що будуються на диспозитивності управління; в) реординаційні – відносини обов'язку реагування вище стоячих ланок управління на вимогу підлеглому персоналу стосовно прийняття рішень у сфері забезпечення суспільної безпеки.

Зовнішні (управлінські) відносини у сфері забезпечення суспільної безпеки формуються через правовідносини у системі «орган виконавчої влади – громадяни» та «ситуація загрози – діяльність щодо подолання ситуації загрози – ситуація відсутності загроз і небезпек».

Ці правовідносини можливо розділити на регулятивні та правоохоронні. Регулятивні правовідносини щодо забезпечення суспільної безпеки виникають на основі правомірної поведінки учасників забезпечення суспільної безпеки, за предметною ознакою – це позитивні управлінські відносини.

Правоохоронні правовідносини у сфері забезпечення суспільної безпеки виникають при порушенні норм адміністративного права в діяльності щодо забезпечення суспільної безпеки, по предметній ознаці – це деліктні управлінські відносини.

Класифікацію в правовідносинах управлінського права стосовно забезпечення суспільної безпеки можливо розділити також на горизонтальні та вертикальні щодо громадян та інших фізичних осіб.

У вертикальних управлінських правовідносинах щодо забезпечення суспільної безпеки орган державного управління діє юридично-владно. Це означає, що він володіє правом вимоги щодо дотримання формальних процедур забезпечення суспільної безпеки та використовує це право стосовно суб'єкта, який має підкоритись цій законній вимозі. У цих відносинах основними категоріями виступають наказ, вимога та примус.

У горизонтальних правовідносинах правом вимоги володіє суб'єкт права (громадянин, фізична, юридична особа) і використовує це право для законної вимоги щодо органу виконавчої влади, що здійснює діяльність щодо забезпечення суспільної безпеки. Ці відносини характеризуються паритетністю правової процедури і стратією правового становища, оскільки посадова особа органу виконавчої влади має обов'язок виконати законну вимогу громадянина та сприяти реалізації стосовно його суб'єктивних прав і свобод. У таких відносинах основними категоріями виступають звернення, вимога, скарга.

В сукупності вище окреслені дефініції та категорії створюють суб'єктний та об'єктний напрямок функціонування управлінського права як підгалузі адміністративного права у сфері забезпечення суспільної безпеки.

Однією з важливих підгалузей адміністративного права у сфері забезпечення суспільної безпеки, яке гармонійно доповнює управлінську діяльність та управлінське право є поліцейське право та поліцейська діяльність щодо забезпечення суспільної безпеки.

Історично термін поліція визначався ученими у галузі адміністративного права як метод управління державою [5, с.98]. На сьогоднішній день в правових системах інших країн термін «поліція» має декілька основних значень: а) як термін державного управління, що означає діяльність із охорони громадського порядку та безпеки, життя, здоров'я та майна громадян; б) термін, який об'єднує в одну систему сукупність наглядових та контрольних органів, що здійснюють адміністративний примус та адміністративну юрисдикцію з метою охорони громадського порядку – тобто здійснюють «поліцейську діяльність»; в) термін, який відмежовує поняття поліцейської та управлінської через встановлення ступеню підвладності керованого об'єкта (формує об'єктну ознаку поліцейського права).

Поліцейська діяльність у сфері забезпечення суспільної безпеки – це спеціалізована та фахова діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення суспільної безпеки в громадських місцях. Умовно таку діяльність можливо назвати наглядово-примусовою поліцейською діяльністю у сфері забезпечення суспільної безпеки.

Поліцейська діяльність у сфері забезпечення суспільної безпеки складається із трьох головних елементів: 1) спостереження (діяльність із спостереження) за об'єктами охорони (об'єктами забезпечення суспільної безпеки) формує поняття адміністративного нагляду; 2) застосування заходів адміністративного примусу з метою попередження і припинення адміністративних правопорушень; 3) здійснення адміністративної юрисдикції у сфері забезпечення суспільної безпеки (поліцейського суду).

Для розкриття категорії поліцейської діяльності у сфері забезпечення суспільної безпеки дамо коротку характеристику кожному із окреслених видів цієї діяльності.

Адміністративний нагляд у сфері забезпечення суспільної безпеки – це профільна діяльність спостереження компетентних органів виконавчої влади (органів внутрішніх справ, фіскальної служби, державної санітарно-епідеміологічної служби) за станом законності та порядку у діяльності посадових осіб державного управління щодо попередження порушень у сферах нагляду.

Адміністративний нагляд є поліцейським наглядом за своєю природою та у сфері забезпечення суспільної здійснюється наступним чином: а) пряме та безпосереднє спостереження (за об'єктом охорони у сфері забезпечення суспільної безпеки); б) виявлення (фактів порушення, що мають місце у сфері забезпечення суспільної безпеки); в) ознайомлення (з юридичними фактами, які відбулися у сфері забезпечення суспільної безпеки); д) перегляд (в управлінському та судовому порядку рішень забезпечення суспільної безпеки); ж) відвідування (підприємств і установ всіх форм власності з метою перевірки на дотримання формальних правил і процедур забезпечення суспільної безпеки); з) зіставлення (щодо юридичних фактів та застосування норм адміністративного права у сфері забезпечення суспільної безпеки).

Як писав видатний вчений І.В. Платонов «Немає сенсу говорити про поліцію без порядку та нагляду за нею» [5, с.99].

Адміністративний нагляд у сфері забезпечення суспільної безпеки здійснюється різноманітними органами виконавчої влади як загальної так і спеціальної компетенції, але переважна більшість такого нагляду покладається на органи внутрішніх справ

Адміністративний нагляд як вид поліцейської діяльності у сфері забезпечення суспільної безпеки має наступні характерні риси: перша риса полягає в тому, що у поліцейських відносинах (що складаються між поліцейським та піднаглядним об'єктом) відсутній субординація та службовий елемент, тому такі відносини умовно можливо назвати діагональними; б) поліцейські органи реалізують виключно одну функцію державного управління – це контрольно-наглядова функція. Специфіка полягає в тому, що поліцейській нагляд не передбачає втручання в діяльність піднаглядного об'єкта до моменту порушення ним норм адміністративного права стосовно правил і процедур забезпечення суспільної безпеки. Право поліцейського органу щодо впливу і застосування адміністративного примусу виключно в тому випадку, коли об'єкт спостереження порушує норми, правила або процедури, які визначені в діючих нормах адміністративного права стосовно забезпечення суспільної безпеки та своїми діями даний об'єкт (суб'єкт права) створює загрозу або небезпеку, ситуацію ризику стосовно забезпечення суспільної безпеки як невід'ємного і природного права громадян; в) поліцейські органи поширюють своє спостереження та нагляд на діяльність громадян, інших фізичних та юридичних осіб як суб'єктів і об'єктів забезпечення суспільної безпеки та правовідносин, що виникають із такої діяльності; д) поліцейські органи поширюють своє спостереження на всі інші суб'єкти і об'єкти забезпечення суспільної безпеки в аспекті визначення стану їх захищеності стосовно суспільної безпеки з однієї сторони та стосовно дотримання ними режиму законності та правопорядку в сфері забезпечення суспільної безпеки.

В поліцейській діяльності наглядово-контрольних органів виконавчої влади у сфері забезпечення суспільної безпеки суттєве значення має застосування ними заходів адміністративного примусу як інструменту та одночасно механізму контролю за станом забезпечення суспільної безпеки в піднаглядних галузях державного управління (економіка, фінанси, військова сфера, сфера

громадського порядку та громадської безпеки, сфера управління транспортом та перевезеннями загальних та особливо небезпечних вантажів, а також пасажирів). Основний перелік заходів, що мають поліцейське спрямування передбачені КУпАП та інших галузевих нормативно-правових актах. Будь-який примусовий захід, що передбачений нормами адміністративного права та здійснюється органами виконавчої влади спеціальної компетенції по відношенню до порушників норм адміністративного права є поліцейськими заходами.

Діяльність поліції та поліцейська діяльність у сфері забезпечення суспільної безпеки – це здійснення охорони громадського порядку та громадської безпеки шляхом нагляду за діяльністю піднаглядних суб'єктів та застосування заходів адміністративного примусу, що регулюються нормами адміністративного права та становлять окрему підгалузь адміністративного права у сфері забезпечення суспільної безпеки – поліцейське право.

Одним із основних елементів поліцейського права як підгалузі адміністративного права у сфері забезпечення суспільної безпеки є норми поліцейського права [6, с.77].

Норми поліцейського права у сфері забезпечення суспільної безпеки поділяються на дві основні групи: перша група норм поліцейського права визначає специфічну правосуб'єктність у сфері забезпечення суспільної безпеки, тобто ці норми встановлюють права та обов'язки і визначають відповідальність наглядових поліцейських органів у сфері громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки; друга група норм встановлює правовий статус людини і громадянина у сфері забезпечення суспільної безпеки [6, с.89].

Перша група норм поліцейського права у сфері забезпечення суспільної безпеки фактично регулює діяльність поліцейських органів щодо спостереження, нагляду та застосування адміністративного примусу в місцях, що мають громадське та загальне суспільне значення. В цю групу норм поліцейського права можливо віднести такі норми: а) законодавчі норми – тобто норми адміністративного права, що встановлюють підґрунтя для «нормотворчості» органів виконавчої влади, що здійснюють поліцейську діяльність (видання підзаконних актів управління, наказів, інструкцій, вказівок щодо встановлення формальних правил і процедур забезпечення суспільної безпеки в тому числі через поведінку фізичних та юридичних осіб); б) деліктні норми – тобто ті норми адміністративного права, що встановлюють порядок та процедуру вирішення спорів, що виникають між суб'єктами права у сфері забезпечення суспільної безпеки та встановлюють відповідальність всіх суб'єктів забезпечення суспільної безпеки (що є і суб'єктами права) за порушення режиму законності у сфері забезпечення суспільної безпеки; в) норми – регулятори – встановлюють виконання взаємних обов'язків всіх учасників процесу забезпечення суспільної безпеки та визначають їх порядок дій при виникненні ситуацій загроз і небезпек суспільній безпеці шляхом або активної поведінки або утримання від певних дій.

Друга група норм поліцейського права встановлює права та обов'язки та відповідальність громадян у сфері забезпечення суспільної безпеки. Цю групу норм також можливо розділити на дві

категорії: позитивні норми – тобто ті, що встановлюють в своїй суті права громадян у сфері забезпечення суспільної безпеки (право на безпечне існування, право на вільне пересування, право на користування громадським та між міським транспортом) та норми, що встановлюють відповідальність та покладають на фізичних та юридичних осіб обов'язки у сфері забезпечення суспільної безпеки. В цю групу норм входять норми-дотримання та норми-заборони щодо дотримання правил пожежної безпеки та заборони певних дій з предметами підвищеної небезпеки та інші.

В сукупності вище проаналізовані норми утворюють одну із найбільш важливих підгалузей адміністративного права взагалі та у сфері забезпечення зокрема – поліцейське право.

Виділенню поліцейського права як підгалузі адміністративного права (у тому числі у сфері забезпечення суспільної безпеки) сприяють наступні умов: по-перше, присутній специфічний предмет регулювання, який становить громадський порядок та безпека як елемент забезпечення суспільної безпеки, тобто ті сфери специфічні сфери управлінських відносин, що вимагають своєрідної правової регламентації, яке здійснюється за допомогою норм поліцейського права; по-друге в поліцейському праві гармонійно поєднуються регулятивні та правоохоронні (деліктні) норми адміністративного права, які сприяють забезпеченню цілісного регулювання відносин у сфері забезпечення суспільної безпеки, а саме у сферах охорони громадського порядку та безпеки; по – третє поліцейське право як підгалузь адміністративного права характеризується законодавчою відокремленістю. Це означає, що норми поліцейського права знаходять своє відображення в діючих нормативних актах різного рівня (законах, Кодексах) та в нормотворчій діяльності органі виконавчої влади (наказам, постановам).

Норми поліцейського права як підгалузі адміністративного права формують поліцейські правовідносини. Поліцейські правовідносини – це специфічний вид правовідносин, що виникає, припиняється або змінюється на основі норм поліцейського права між суб'єктами забезпечення суспільної безпеки з приводу дотримання режиму законності та правопорядку у зазначеній сфері [6, с.189].

Загальна характеристика поліцейських правовідносин дозволить виокремити поліцейські правовідносини із загальних адміністративних відносин. Цей процес визначається як певна теоретична абстракція, як метод адміністративного права, що дозволить вирішити наукову задачу розділення адміністративного права та її підгалузі поліцейського права.

Такими характеристиками поліцейського права у сфері забезпечення суспільної безпеки є: а) одним із суб'єктів поліцейських правовідносин завжди виступає наглядовий поліцейський орган; б) регулювання поліцейських правовідносин визначається як нагляд та спостереження за станом забезпечення суспільної безпеки та забезпечення своєчасного реагування на правопорушення у наглядовій сфері; в) охоронні поліцейські правовідносини виникають між поліцейським органом та громадянином з при вроду застосування до останнього заходів адміністративного примусу у сфері забезпечення суспільної безпеки.

В системі забезпечення заходів суспільної безпеки одним із допоміжних (акцесорних) функцій є внутрішньо управлінська діяльність – тобто здійснення підготовки, добору та оцінки кадрового складу органів виконавчої влади; алгоритми прийняття рішень посадовими особами органу виконавчої влади – як система виборів і переваг щодо забезпечення повноцінного функціонування штатної структури певного органу виконавчої влади.

Ці функції є частиною діяльності органів виконавчої влади з позицій класичного управління та адміністративного права, правоохоронної та поліцейської діяльності.

Висновок.

У висновок можливо зазначити, що в сукупності норми управлінського та поліцейського права створюють специфічну сферу забезпечення суспільної безпеки в умовах постійних загроз і небезпек суспільним відносинам, а також регламентується діючими нормами адміністративного права і впорядковують та формалізують діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів та встановлюють процедуру забезпечення суспільної безпеки як специфічного виду діяльності органів виконавчої влади як загальної так і спеціальної компетенції. Подальші дослідження методології прийняття рішення як алгоритму та оцінки діяльності керівного складу органів виконавчої влади при забезпеченні суспільної безпеки є актуальними та нагальними щодо управлінських аспектів правоохоронної та поліцейської діяльності органів виконавчої влади України.

Література:

1. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. Видання друге / За загальною редакцією Коваленка В.В., Римаренка Ю.І. Олефіра В.І., / Константінов С.Ф., Кузьмініх Г.Б. та ін. – К. : «Директ Лайн», 2012. – 816 с. (гриф МОН «Рекомендовано», лист № 1.4/18-г-1811 від 24.10.2007).
2. Міжнародно-правовий режим протидії тероризму [Текст] : монографія / В. Я. Настюк, С. А. Трофімов ; Акад. прав. наук України, Ін-т вивч. проблем злочинності, Служба безпеки України, Ін-т операт. діяльн. та держ. безпеки. - Х. : Право, 2008. - 350 с. - Бібліогр.: с. 339-348. - ISBN 978-966-458-116-2
3. Проблеми захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки в умовах геополітичних трансформацій ХХІ століття : монографія / О. П. Дзьобань, В. Я. Настюк, В. В. Белевцева ; НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого", НАПрН України, НДІ інформатики і права. – Х. : Право, 2013. – 296 с.
4. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові / В.Б. Авер'янов // Адвокат. – 2004. – № 8. – С. 7–11.
5. Окольський А. С. Про поняття поліцейського права / А.С. Окольський- Варшава, Варшавське університетське видання (українською мовою), 1894, т. VI, -453 с.
6. Беззубов Д.О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення) : монографія. –К. : МП «Леся», 2013.