
УДК 342.951

Г. В. ДЖАГУПОВ,

кандидат юридичних наук, доцент,

заступник начальника

навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки

Харківського національного університету внутрішніх справ

МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Досліджено методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні і доведено, що примусовий вплив здійснюється для підтримання суспільної дисципліни, забезпечення і охорони законності, для спрямування окремих громадян і колективів на дотримання норм у суспільстві.

Відповідно до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення до найважливіших об'єктів, що охороняються державою, належать громадський порядок та громадська безпека. Ці об'єкти охороняються шляхом адміністративно-

го нагляду, прямого адміністративного примусу, оперативно-розшукових заходів, застосування адміністративних і кримінальних покарань. Громадський порядок і громадська безпека – це фундамент нормального життя всіх громадян, діяльності всіх державних, громадських та приватних

установ і підприємств, а тому охорона об'єктів завжди розглядалася як охорона суспільного блага і мала політичне значення.

Категорії «громадський порядок» та «громадська безпека» є невід'ємними одна від одної та співвідносяться як між собою, так і з поняттями «національна безпека» та «внутрішня безпека». Отже, **мета** статті – розкрити сутність і методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні та розглянути питання забезпечення громадської безпеки та громадського порядку.

Поняття «безпека», згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, трактується як «стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує» [1, с. 70]. Таке визначення вказує на загальність та багатогранність даного поняття.

Адміністративно-правова охорона громадської безпеки в юридичній літературі розглядається як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності. Її засоби, форми та методи обумовлені низкою факторів, насамперед особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правовий захист громадської безпеки не лише охоплює заходи впливу за скоєння протиправних проступків, але стосується й правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їх вдосконалення, узгодження дій людей, їх колективів або об'єднань між собою та зовнішніми умовами. Головний зміст адміністративно-правової охорони громадської безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і виявляється в процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив звичайно передбачає і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного функціонування, що не дає підстав розглядати примус як основний напрямок адміністративно-правової охорони громадської безпеки. Примус завжди розглядається як допоміжний метод державного управління до переконання.

Як зазначає Л. В. Коваль, методи, що використовують суб'єкти управління (передусім державні органи), адекватні змісту первісної правової матерії, якою є регулятивні або правоохоронні, імперативні чи дозвольні норми адміністративного права. Таким чином, виконавча влада впливає на суспільні відносини методами правового регулювання, заборон, примусу, координації, контролю тощо. Ці юридичні інструменти зорієнтовано на одну з головних

якостей адміністративно-правових відносин: вони впливають на характер і прояви вольової поведінки людей (їх асоціацій). Діють методи у правовому просторі, де в один вузол «пов'язано» і дію загальнообов'язкових правил (заборон і дозволів), і економічні чинники (стимули та інтереси), і соціальні вимоги (майнові і трудові), і організаційні, побутові та інші соціальні зв'язки, що у цьому просторі виникають і розвиваються. Така особливість обумовлює певне співвідношення форм і методів управління. Кожна юридична форма управління передбачає використання кількох методів. Так, юридичні акти управління можуть приписувати застосування методів правової регламентації та єдиноначальства, економічних і адміністративних, переконання і примусу [2, с. 108].

Методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України у сфері охорони громадської безпеки досить різноманітні та покликані забезпечити високу ефективність діяльності працівників міліції, злагодженість роботи, сприяти нормальній взаємодії з іншими правоохоронними органами та громадськістю в питаннях забезпечення громадської безпеки. Найвагомішими серед них є переконання та примус, які визнають також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому [3, с. 107]. Їх широко застосовують в усіх сферах управлінської діяльності, в т. ч. у боротьбі із правопорушеннями; вони становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідальних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, всього процесу управління. Застосовуючи ці засоби, держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охорона праці та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні [4, с. 28]. Але в даному виді адміністративної діяльності застосовуються різні варіанти переконання та примусу, що дає підставу для виділення інших методів цієї діяльності (координація, узгодження, інструктування), зокрема психологічних (психологічне спонукання, мотивація, авторитет), адміністративних та економічних.

Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності були предметом наукового інтересу О. М. Бандурки [5], Т. О. Коломєць [6; 7], Ю. П. Битяка, В. В. Зуй [8], А. Т. Комзюка [9], І. П. Голосніченка [10] тощо.

Методи переконання та примусу взаємопов'язані, обумовлені рівнем розвитку суспільних

відносин. Розглядаючи переконання як один із методів державного регулювання, необхідно розкрити значення цього терміна. Переконання – це безпосередній вплив на свідомість, волю і емоції об'єктів регулювання через роз'яснення їм змісту, аргументування необхідності прийняття і реалізації відповідних рішень, заклик виконувати їх, а також матеріальне та ідеологічне позитивне стимулювання такого виконання [11, с. 173], тобто вплив на поведінку з метою добровільного виконання тих чи інших вимог держави, відображених у законах і підзаконних актах.

Зміст переконання як особливого засобу правового впливу, на думку Ю. П. Битяка та В. В. Зуй, полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління дотримувались правових вимог через їх внутрішнє визнання, а не внаслідок сліпого підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність являють собою необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички, скерованої на дотримання правових вимог, почуття неприпустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

Переконання містить систему заходів правового і неправового характеру, яка проводиться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [8, с. 4].

Таким чином, у діяльності суб'єктів охорони громадського порядку і громадської безпеки особливе місце посідає переконання як основний метод, що полягає в тому, що вони повинні свідомо та самовіддано виконувати покладені на них обов'язки з охорони громадського порядку і громадської безпеки, що є необхідною умовою виконання поставлених перед ними завдань. Переконання полягає у запровадженні виховних, роз'яснювальних та інших заходів, що становлять певну, чітко визначену систему, спрямовану на правове виховання громадян, їх залучення до правоохоронної та правозахисної діяльності. Це, так би мовити, система заходів як правового, так і не правового характеру, щодо громадян, державних і громадських організацій, яка виявляється у вживанні виховних, роз'яснювальних, заохочувальних заходів з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог нормативно-правових актів [12, с. 193].

Найчастіше метод переконання виконують служби органів внутрішніх справ України під час своєї профілактичної роботи, контактуючи з посадовими особами та громадськістю щодо виявлення правопорушень.

До основних форм переконання, які рекомендується застосовувати в охоронній та правозахисній діяльності, належить проведення семінарів, зборів та інших заходів, навчання та виховання, особливо правове, роз'яснення основних завдань громадських формувань з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями, моральне та матеріальне заохочення (хоча останнє майже не застосовується) тощо. Крім того, переконання повинне реалізовуватися в роз'ясненні громадянам законодавства, профілактичній роботі з правопорушниками, систематичному інформуванні населення про діяльність суб'єктів охорони громадської безпеки та результати боротьби з правопорушеннями тощо. Але, на жаль, профілактичні бесіди, пропаганда чи критика не вирішують питань ефективної охорони громадської безпеки. Тому розглядаючи переконання як метод адміністративної діяльності, слід наголосити на необхідності матеріального заохочення тих осіб, які співпрацюють з органами внутрішніх справ України у ході виявлення правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку.

Отже, після застосування переконання держава змушена використовувати засоби примусу до осіб, що порушують законодавство. Ідея застосування державного примусу передбачає його вторинність, допоміжну роль порівняно з переконанням. Але, на жаль, масштаби скоєння правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку обумовлюють застосування державного примусу як основного методу впливу на поведінку громадян. Державний примус, який застосовується до правопорушників, у свою чергу, відіграє роль непрямого попередження.

Державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів і громадських об'єднань на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Він має судову та адміністративну форму [13, с. 61].

Таким чином, адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Слід погодитися з визначенням, наданим Т. О. Коломоєць: «Адміністративний примус – це визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках

і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого, економічного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроспективної мети (превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізація наслідків надзвичайних ситуацій)» [7, с. 17].

Примусові засоби адміністративного характеру застосовуються органами державної виконавчої влади, судами (суддями) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників, забезпечення громадської безпеки. Метод примусу належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими методами. Авторитарність цього методу є незаперечною, проте нині немає жодної держави, котра б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами. Примус існує в будь-якому суспільстві і є необхідним елементом соціальної організації. Він якнайтісніше пов'язаний з державною владою і визначає якість цієї влади [14, с. 89].

Слушною є думка А. Т. Комзюка, який зазначає, що держава для виконання своїх завдань та функцій, зокрема у сфері охорони прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку і громадської безпеки, повинна використовувати всі можливі засоби, включаючи заходи адміністративного примусу, але, зрозуміло, на чітких правових засадах. Тому адміністративний

примус посідає значне місце в правозастосовчій системі України. Шляхом його використання реалізуються також найважливіші правоохоронні функції міліції. А. Т. Комзюк зауважує, що застосування органами міліції адміністративного примусу має свої особливості, що пояснюється її особливим становищем у системі правоохоронних органів. Ці особливості обумовлені тим, що міліція є спеціальним правоохоронним органом, який функціонально здійснює охорону громадського порядку і громадської безпеки, наділена широкими повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу порівняно з іншими органами; вона правомочна вживати такі заходи, які не мають права застосувати інші державні органи; застосування адміністративно-примусових заходів регулюється не тільки законами, але й спеціальними нормативними актами (в тому числі відомчими); міліція має широкі юрисдикційні повноваження для оперативного виконання своїх завдань; заходи примусу використовуються міліцією для виконання нею адміністративної діяльності [9, с. 35].

Примус є специфічною діяльністю органів державного управління і одним із методів управління. Як вид діяльності він застосовується в основному лише щодо тих, хто не виконує вимоги законодавства або законних органів державного управління добровільно. Елементи примусу як методу управління наявні у всіх випадках, де використовується державна влада і здійснюється вплив на поведінку людей або організацій [15, с. 173].

Таким чином, примусовий вплив здійснюють для підтримання суспільної дисципліни, забезпечення й охорони законності, для спрямування окремих громадян і колективів на дотримання норм, що прийняті у цьому суспільстві. Він може виявитися у психічному впливі, спонуканні до певних дій, бажаної поведінки, або в суто примусових діях та фізичному впливі.

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінськ : Перун, 2005. – 1728 с. – 3 дод. і допов.
2. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій: для студ. юрид. вузів та ф-тів / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
3. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харьков : Одиссей, 1999. – 224 с.
4. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 363 с.
5. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. М. Бандурка. – Х., 1994. – 16 с.
6. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломоець ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.

7. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Т. О. Коломоєць. – Х., 2005. – 43 с.
8. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк. – Х. : Укр. юрид. акад., 1994. – 45 с.
9. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
10. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Ю. А. Кондратьєва. – К. : Атіка, 1995. – 179 с.
11. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
12. Галунько В. В. Методи переконання і примусу при здійсненні охорони власності / В. В. Галунько // Держава і право. – 2006. – № 33. – С. 192–196.
13. Кулешов А. Заходи переконання та примусу в діяльності міліції / А. Кулешов // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 60–61.
14. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права : учеб. пособие / В. Е. Севрюгин. – Тюмень : ТВФ МВД РФ ; ТГУ, 1994. – 108 с.
15. Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с.

Надійшла до редколегії 18.11.2010

**ДЖАГУПОВ Г. В. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ**

Исследованы методы административно-правовой охраны общественной безопасности в Украине и доказано, что принудительное влияние осуществляется для поддержания общественной дисциплины, обеспечения и охраны законности, для устремления отдельных граждан и коллективов на поддержание норм в обществе.

**DZHAGUPOV G. METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SAFEGUARD OF
PUBLIC SAFETY IN UKRAINE**

Methods administrative and legal safeguard of public safety in Ukraine are researched and it is well-proven that the forced influence is carried out for maintenance of public discipline, providing and guard of legality for aspiration of separate citizens and collectives on inhibition of norms in society.