

УДК343.2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Курбанов Я. Л.

У статті розглянуто питання про співвідношення понять “громадська безпека” та “громадський порядок”. Окреслено основні вимоги, які висуваються до системи гарантування безпеки. Визначено елементи громадської безпеки: зміст громадської безпеки; система суб’єктів її гарантування; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її гарантування. Загрозами громадській безпеці є суспільно небезпечні діяння та надзвичайні ситуації соціального, природного, техногенного та біологічного характеру. Пропонується внести зміни до Закону України “Про національну поліцію”.

Ключові слова: національна поліція, громадська безпека, організаційно-правове забезпечення, надзвичайні ситуації техногенного характеру.

В статье рассмотрен вопрос о соотношении понятий “общественная безопасность” и “общественный порядок”. Определены основные требования, которые предъявляются к системе обеспечения безопасности. Определены элементы общественной безопасности: содержание общественной безопасности; система субъектов ее обеспечения; их задачи и принципы деятельности; перечень угроз, создающих опасность для общественной безопасности; средства ее обеспечения.

© Я.Л. Курбанов, 2016

Угрозами общественной безопасности являются общественно опасные деяния и чрезвычайные ситуации социального, природного, техногенного и биологического характера. Предлагается внести изменения в Закон Украины "О национальной полиции".

Ключевые слова: *национальная полиция, общественная безопасность, организационно-правовое обеспечение, чрезвычайные ситуации техногенного характера.*

The article deals with the question of the correlation between the concepts of "public security" and "public order". The main requirements that are imposed on the security system are determined. Elements of public security are defined: the content of public security; System of its subjects; Their tasks and principles of operation; List of threats posing a threat to public security; Means of its maintenance. Threats to public security are socially dangerous acts and emergency situations of social, natural, technogenic and biological nature. It is proposed to amend the Law of Ukraine "On the National Police".

Key words: *national police, public security, organizational and legal support, emergency situations of a technogenic nature.*

Розроблення понятійного апарату, включаючи наукове обґрунтування і формулювання поняття "громадська безпека", розмежування і встановлення певних зв'язків з іншими суміжними правовими явищами має велике значення як для науково-дослідної, так і для правозастосовної діяльності. Тому доцільно розглянути питання про співвідношення поняття "громадська безпека" із поняттям "громадський порядок".

Необхідно зауважити на певні складнощі у визначенні поняття "громадська безпека", яке з точки зору загальнометодологічного підходу має всі необхідні ознаки, які дозволяють віднести його до складних правових феноменів. Сьогодні трапляються випадки, коли науковці висловлюють критичні зауваження про те, що держава як провідний суб'єкт забезпечення громадської безпеки, захищає щось неконкретне. Це пояснюється недостатнім науковим розробленням цього поняття, адже наразі бракує комплексних наукових досліджень, що були б присвячені проблемам гарантування громадської безпеки і за звичайних умов, і за умов виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Важливе значення становить з'ясування наукової проблеми стосовно співвідношення понять "громадський порядок" і "громадська безпека". Громадський порядок докладно досліджено в правознавстві, що доводиться значною кількістю наукових розробок із даного питання. Починаючи докладний аналіз понять "громадський порядок", "публічний порядок", "громадська безпека", "публічна безпека", зауважимо, що указані поняття дуже тісно пов'язані між собою, у зв'язку із чим в юридичній науці немає єдиного погляду на вирішення проблематики співвідношення громадського порядку і громадської безпеки.

Учені вважають, що громадський порядок є складовою частиною громадської безпеки [5, с. 23]. Схиляючись до цієї думки, варто наголосити, що гарантування громадської безпеки є необхідною складовою підтримання громадського порядку, натомість важливе значення для гарантування громадської безпеки має зміцнення громадського порядку.

Не викликає заперечень думка про те, що громадський порядок і громадська безпека дуже тісно взаємопов'язані і ці поняття непросто розмежувати, адже порушення громадської безпеки в громадських місцях часто зумовлюють порушення громадського порядку. З огляду на вказане, законодавець невинновато в нормативно-правових актах передбачив відповідальність за порушення громадського порядку та громадської безпеки в одному розділі Кодексу України про адміністративні правопорушення. Громадський порядок і громадська безпека перебувають у взаємозв'язку і взаємовпливу. Вони настільки "близькі" по суті, що органічно поєднуються за метою функціонування. Громадський порядок представляє явище, що має у своїй основі широку сукупність суспільних відносин. Найбільш суттєві регулюються нормами права, які здебільшого впливають на відносини громадської безпеки. У зв'язку із цим, громадський порядок, залишаючись ідеальною сукупністю суспільних відносин, за своєю соціальною значимістю наближається до інституту громадської безпеки. І тут сутністю охорони громадського порядку є забезпечення громадської безпеки. Саме із цієї позиції доцільно оцінювати громадський порядок в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, як явище, що гарантує громадську безпеку в усіх її проявах. З урахуванням викладеного, можна зазначити, що якщо не порушується громадський порядок, то реально гарантується громадська безпека. Отже, громадський порядок встановлюється і існує для того, щоб була забезпечена громадська безпека.

Поняття безпеки широко застосовується в чинному законодавстві. Так ст. 3 Конституції України закріплює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Стаття 17 проголошує, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу, а забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Тобто Конституція України виділяє безпеку на особистому і державному рівні.

Професор Користін О.Є. окреслив основні вимоги, які висуваються до системи гарантування безпеки: функціонування в межах, визначених законом; забезпечення надійного захисту національних інтересів; прогнозування і своєчасне відвернення загроз безпеці; ефективне функціонування як у звичайних, так і в надзвичайних умовах; наявність чіткої структури і функціональне розмежування органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; відкритість і гласність у необхідних межах щодо діяльності відповідних органів, що входять у зазначену систему [3, с. 90].

Слід зауважити, що в правничій літературі та в офіційних документах поняття "громадська безпека" застосовується з метою характеристики стану, при якому захищено інтереси держави різного характеру, зведено до мінімуму вірогідність виникнення небезпечних реальних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, а також гарантується можливість для ефективного розвитку суспільства і особи. Таке загальнотеоретичне визначення відображає управлінські та правові (адміністративно-правові, інформаційно-правові) аспекти, а гарантування громадської безпеки пов'язане з розробленням, прийняттям

та реалізацією нормативно-правових актів як гарантій захищеності особистості суспільства взагалі і особи зокрема, гарантування їхньої безпечної життєдіяльності, прав і свобод.

Докладне тлумачення поняття “громадської безпеки” вперше було надано В.П. Тихим, який зауважив, що “громадська безпека у вузькому розумінні цього слова як об’єкт злочинів являє собою певну систему суспільних відносин, що забезпечують запобігання та усунення загальної небезпеки насильницького заподіяння шкоди правоохоронним інтересам в цілому, що гарантують тим самим їх стійкість і надійність” [10, С. 23-25]

Існує погляд на громадську безпеку як на одну з базових категорій у методології права, для якої характерні багатозначність, багатоаспектність, наявність при цьому суттєвого обсягу та певного змісту. Громадська безпека розглядається як стан, при якому нічого нікому не загрожує [6, с. 12].

Окрема група вчених у змісті поняття громадська безпека визначає всі об’єкти її захисту, а саме: громадська безпека – це сукупність органів та засобів, що здійснюють попередження та усунення загроз життю та здоров’ю людей, матеріальних цінностей та оточуючого середовища [11, с.21].

У юридичному словнику громадська безпека визначається як система суспільних відносин і юридичних норм, що регулюють ці відносини, з метою забезпечення громадського спокою, недоторканності життя і здоров’я населення, нормальної праці та відпочинку громадян, нормальної діяльності державних і громадських організацій, установ і підприємств [9].

Кондрашов Б.П. під громадською безпекою розуміє “систему суспільних відносин, урегульованих правовими нормами з метою гарантування безпеки особи, громадського спокою, сприятливих умов для праці та відпочинку громадян, нормальної діяльності державних органів, громадських об’єднань, підприємств, установ і організацій, від загрози, що виходить від злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами та речовинами, вилученими з цивільного обороту, явищ негативного техногенного та природного характеру, а також інших особливих обставин” [2, С. 8]. Слід наголосити, що вчений у цьому визначенні не просто перераховує джерела і види небезпек, але цілком обґрунтовано виділяє суспільно небезпечні діяння (не тільки злочини) та інші шкідливі природні й техногенні явища.

Термін “джерела підвищеної небезпеки” складає основу розуміння громадської безпеки у вузькому розумінні, тобто джерела підвищеної небезпеки є однією з суттєвих умов виникнення відносин, в яких проявляється громадська безпека. Однак дискусії, які тривають у кримінально-правовій, адміністративно-правовій та цивільно-правовій літературі, не дають вичерпних відповідей на запитання: що являє собою джерело підвищеної небезпеки, які властивості воно має, яке матеріальне вираження знаходить у суспільному житті. Цьому сприяє і те, що в нормативних актах якихось ознак, за допомогою яких той чи інший предмет або об’єкт можна було б віднести до числа указаних джерел, не міститься. На нашу думку, постійний розвиток науки і техніки не дає можливості окреслити їх перелік. Уявляється, що віднесення тих чи інших використовуваних у діяльності юридичних і фізичних осіб об’єктів і речовин до джерел підвищеної небезпеки залежить принаймні від двох оз-

нак: від їхньої шкідливої властивості і від неможливості повного контролю за ними з боку людини.

Водночас поряд із тривалістю, що становить підвищену небезпеку для оточуючих, де виникають відносини громадської безпеки, існують і інші загрози громадській безпеці. Тому поняття громадської безпеки пов’язувати тільки із джерелом підвищеної небезпеки уявляється недостатнім.

Гарантування громадської безпеки як за звичайних умов життєдіяльності суспільства й держави, так і за умов виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики в царині гарантування внутрішньої безпеки держави, а отже й громадської безпеки, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, що спрямовані насамперед на запобігання загрозам життєво важливим інтересам суспільства й держави. Із метою створення та підтримання необхідного рівня захищеності об’єктів громадської безпеки розробляється система правових норм, що регулюють суспільні відносини в даній сфері, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади з питань гарантування громадської безпеки та запобігання фактам виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, формуються спеціальні органи для реалізації напрямів діяльності держави у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та гарантування громадської безпеки за цих умов, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю [8, с.27]. Зазначені елементи можна об’єднати в певну систему, що в науці отримала назву система громадської безпеки.

У доробку сучасних науковців висловлюється думка про те, що система громадської безпеки є сукупністю органів публічної адміністрації, органів та служб, а також державних і недержавних організацій, окремих громадян, які відповідно до своєї компетенції або з власної ініціативи виконують завдання з гарантування громадської безпеки [1, с.47].

На нашу думку, система громадської безпеки не може складатися з включення до неї тільки суб’єктів її гарантування. Слід звернути увагу на такі важливі проблеми, які стосуються виокремлення завдань суб’єктів гарантування громадської безпеки, принципів їх діяльності, класифікації загроз для громадської безпеки, засоби гарантування і т. ін. Зі сказаного випливає, що система громадської безпеки включає такі елементи: зміст громадської безпеки; систему суб’єктів її гарантування; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її гарантування.

Також для з’ясування сутності громадської безпеки необхідно проаналізувати загрози громадській безпеці у техногенній сфері, які виникають у зв’язку з техногенними аваріями і катастрофами, низькою технологічною та виробничою експлуатацією зношеного і несправного обладнання, несвоєчасністю проведення ремонтних і регламентних робіт, порушеннями правил зберігання і транспортування небезпечних речовин, відхиленнями від проектної документації при виробництві та експлуатації обладнання, технічних засобів, при будівництві споруд і будівель.

Аналіз чинного законодавства засвідчує, що стан загрози громадській безпеці може виникнути, коли допускається порушення правил експлуатації засобів залізничного, морського, річкового та автомобільного транспорту; правил дорожнього руху; ведення будівельних та інших робіт; експлуатації пожежонебезпечних

об'єктів та пристроїв, а також у випадках порушення правил поведінки зі зброєю, боєприпасами, вибуховими матеріалами, сильнодіючими отрутами, радіоактивними ізотопами і іншими небезпечними предметами та речовинами. Суспільно небезпечні порушення зазначених правил кваліфікуються відповідно до кримінального законодавства як злочини проти громадської безпеки (Розділ IX КК України). Одночасно такі правопорушення посягають і на особисту безпеку громадян. Правопорушення, що посягають на громадську безпеку, описані також у ряді глав Кодексу України про адміністративні правопорушення (глави 8, 9).

Розвиток суспільства являє собою складний і суперечливий процес, а в певні періоди життєдіяльності суспільства відбувається різке загострення суперечностей між суспільством і природою. У свою чергу, це спричиняє виникнення екологічних катастроф, великомасштабних аварій, стихійних лих, тобто надзвичайних ситуацій, для яких характерне порушення звичних зв'язків і відносин в економічній, соціальній та інших сферах.

Отже, основними видами загроз громадській безпеці є: суспільно небезпечні діяння та надзвичайні ситуації соціального, природного, техногенного та біологічного характеру. Загрозу громадській безпеці можна визначити як сукупність умов і чинників, що створюють реальну і потенційну небезпеку об'єктів громадської безпеки. До об'єктів громадської безпеки належать: права і свободи, життя і здоров'я громадян, власність, навколишнє середовище, а також державні та суспільні інститути, функціонування яких забезпечує нормальні умови життєдіяльності громадян, суспільства і держави. Саме ці об'єкти громадської безпеки виступають життєво важливими інтересами особистості, суспільства і держави і по суті представляють вищий рівень інтересів. У свою чергу ці інтереси являють собою найбільш важливі категорії індивідуального та суспільного життя, відхилення параметрів яких від усталеного рівня негативно впливає на цілісність, системність і прогрес у розвитку особистості, суспільства і держави. Тому існує об'єктивна потреба в їх захисті державою і суспільством. Тобто життєво важливі інтереси являють собою сукупність потреб, задоволення яких надійно забезпечує існування і можливість прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави.

Життєво важливі інтереси особистості, суспільства і держави повинні бути надійно захищені. Під станом захищеності необхідно розуміти відсутність або адекватне парировання загроз об'єктам громадської безпеки. Звідси метою громадської безпеки є створення і підтримання необхідного рівня захищеності об'єктів громадської безпеки та адекватне парировання загроз цим об'єктам.

Досягнення стану громадської безпеки забезпечується проведенням єдиної державної політики в галузі гарантування громадської безпеки, реалізацією системи заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, адекватних загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Із метою створення і підтримання необхідного рівня захищеності об'єктів громадської безпеки вдосконалюється система правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади в цій сфері, формуються або перетворюються органи забезпечення громадської безпеки і механізм контролю та нагляду за їх діяльністю. Безпосереднє виконання функцій із гарантування громадської безпеки покладено на державні

органи забезпечення громадської безпеки, які відповідно до закону утворюються в системі виконавчої влади.

Слід зауважити, що з прийняттям Закону України "Про Національну поліцію" на поліцейські органи покладено такі завдання, як охорона прав та свобод людини, інтересів суспільства та держави; забезпечення публічної безпеки і порядку; протидія злочинності; надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують допомоги.

Отже, Закон запроваджує нову категорію - "публічна безпека і порядок". Зокрема у ст. 1 зазначено, що Національна поліція - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Але визначення цього поняття на законодавчому рівні сьогодні відсутнє. Зважаючи на інші умови цей новотвір фактично утворює юридичну колізію, коли центральний орган виконавчої влади здійснює функцію і виконує завдання у сфері, яка законодавчо ніде не визначена. Тобто можна говорити про нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, а відтак це формує правові підстави для сумнівів у легітимності функціонування даного органу в цілому [4].

Розглянемо більш докладно ці поняття. У Словнику української мови слово "публічний" має декілька значень: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; 3) стосується до публіки (із позначкою "рідко..."). Слово "громадський" також є багатозначним: 1) прикметник до громада; 2) який виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним; суспільний; 3) належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; 4) який добровільно обслуговує різні сторони життя колективу. Ілюстрацією може служити одночасне правильне і неправильне вживання слова "публічний" у ст. 23 "Основні повноваження поліції": "Поліція відповідно до покладених на неї завдань... вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях". У першому випадку слово "публічний" вжито неправильно, оскільки йдеться про значення "який виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним", тобто має бути застосоване слово "громадський". У другому випадку слово "публічний" ужито цілком адекватно, тому що подано перелік саме публічних місць, тобто місць, "призначених для широкого відвідування, користування".

Більше того, застосування в тексті Закону України "Про національну поліцію" стійкого словосполучення "публічна безпека і порядок" (статті 1, 2, 9, 16, 22, 23 та ін.) передбачає, що прикметник "публічний" стосується також і слова "порядок". Сьогодні термін "публічний порядок" у вітчизняному законодавстві не визначено. Проте у ст. 228 Цивільного кодексу України встановлено, що правочин вважається таким, що порушує публічний порядок, якщо він був спрямований на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, АРК, територіальної громади, незаконне заволодіння ним. Тобто "публічний порядок" є категорією приватного права.

Не можна вважати прийнятними також і внесені

постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 825 зміни щодо паралельного застосування цих понять у Переліку центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми ЄДСЦЗ (додаток 1 до Положення про єдину державну систему цивільного захисту [7]). Функціональну підсистему, що створюється центральним органом виконавчої влади (МВС), сформульовано так: підсистема забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху (через Національну поліцію і Національну гвардію). Тому доцільно внести зміни до Закону України “Про національну поліцію”, замінивши словосполучення “публічна безпека” і “публічний порядок” на “громадська безпека” і “громадський порядок”, узгодивши таким чином текст закону із Конституцією України, де йдеться про громадський порядок (статті 34-36, 39, 92, 116 та ін.) та про громадську безпеку (ст. 138 та ін.).

Література

1. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки / А. В. Басов // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 42-47.
2. Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Кондрашов Борис Петрович. - М., 1998. - 303 с.
3. Користін О.Є. Методологічні та організаційні засади забезпечення економічної безпеки України / О. Є. Користін // Право і суспільство. - 2010. - № 4. - С. 88-93.
4. Кузьменко О.В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання // Юридичний науковий електронний журнал. - 2016. - № 2. - С. 196-197.
5. Ольховський Є.Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки: дис... канд. юр. наук, 12.00.07 / Ольховський Євген Борисович: - Х., 2003. - 191 с.
6. Панов М.І. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) [текст] / М.І. Панов, В.П. Тихий // Вісник Академії правових наук України. - 2000. - № 3 (22). - С. 10-16
7. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11.
8. Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. - М., 2005. - 198 с.
8. Словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие [текст] / Рук. авт. кол. Н.И. Панов. - Х.: Основа, 1997. - 180 с.
9. Тихий В.П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности [текст] / В. П. Тихий. - Харьков : Вища шк., 1981. - 172 с.
10. Туманов Г.А. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях [текст] / Г.А. Туманов, В.И. Фризко // Сов. гос. и право. - 1989. - № 8. - С.20-23.

*Курбанов Я.Л.,
аспірант ОДУВС*

Надійшла до редакції: 18.11.2016