

3. Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л.Л. Попова. М., 1983. 384 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: БЕК, 2009. 368 с.
5. Дембіцька С.Л. Переконання як психологічний метод застосування адміністративного примусу. *Право і суспільство*. 2015. №3, частина 3. С. 131–135.
6. Ковалів М.В. Переконання та примус як загальні методи впливу в органах виконавчої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2015. № 1. – С. 211–218.
7. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посібник. Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 340 с.
8. Машніцька Н.В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3(58). С. 204–211.
9. Мовчан М.А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 137–144
10. Петков В.П. Основи переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові аспекти). *Форум права*. 2005. № 1. С. 58–64. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05pvrora.pdf>
11. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія / за ред. проф. О.В. Козаченка, проф. Є.Л. Стрельцова. Миколаїв: Іліон, 2016. 768 с.
12. Сергеев С.А. Методи переконання та примусу у фіскальних правовідносинах між податковими органами та платниками податків. *Право і безпека*. 2005. № 4–5. С. 99–102.

ФАТХУТДИНОВ В. Г.,
доктор юридичних наук, доцент,
начальник
(Головне управління Пенсійного фонду
України у Київській області)

УДК 351.741

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена напрямам вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки. Стверджується, що Стратегія національної безпеки України також не містить розділів, що стосуються забезпечення громадської безпеки. Доведено, що потребує розроблення Державна політика громадської безпеки на 2017–2022 роки. Виокремлено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки.

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

Статья посвящена направлениям совершенствования административно-правового регулирования общественной безопасности. Утверждается, что Стратегия национальной безопасности Украины также не содержит разделов, касающихся обеспечения общественной безопасности. Доказано, что требует разработки Государственная политика общественной безопасности на 2017–2022 годы. Выделены направления совершенствования административно-правового регулирования общественной безопасности.



разработки Государственная политика общественной безопасности на 2017–2022 годы. Выделены направления совершенствования административно-правового регулирования общественной безопасности.

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

The article is devoted to the directions of improvement of administrative-legal regulation of public safety. It is alleged that the National Security Strategy of Ukraine also does not contain sections dealing with the provision of public safety. It is proved that it is necessary to develop the State Public Safety Policy for 2017–2022. Areas of improvement of administrative and legal regulation of public safety are outlined.

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

Постановка проблеми. Історичні події сучасної України доводять, що громадська безпека є фундаментальним інститутом суспільства, який зумовлює стабільність його розвитку, ефективну діяльність держави, її публічних органів. Вона спрямована на продуктивний розвиток громадських організацій і приватних підприємств. Охорона фізичних і юридичних осіб є ключовими постулатами держави, що мають першочергове значення в забезпеченні суспільного блага.

Актуальність питання забезпечення громадської безпеки значно зростає під час проведення різних суспільно-політичних заходів або в разі настання стихійного лиха, аварій техногенного характеру, пожеж та інших надзвичайних подій, що означені погіршенням умов життєдіяльності людини, становлять загрозу її майну й безпеці, а також впливають на функціонування установ та організацій.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання поняття «громадська безпека», «національна безпека» були предметом дослідження В.Ф. Коломієць, А.В. Басова, В.А. Ліпкана, Є.Б. Ольховського та ін.

Виклад основного матеріалу. Під час проведення дослідження було встановлено, що нині дедалі більше вчених звертають увагу на вивчення різноманітних аспектів безпекової тематики. Це зумовлене зростанням ролі безпекових чинників у сучасному житті, їх визначальної ролі не лише для ефективного розвитку держави та суспільства, а й для виживання держави загалом. Нині відбувається актуалізація безпекової функції держави, оскільки онтологічно поняття громадської та національної безпеки варто інтерпретувати як ціле та часткове [1]. Як влучно зазначають знані на міжнародному рівні фахівці, нині відбувається ренесанс безпеки.

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

Підкреслимо, що здійснений догматико-юридичний та формально-юридичний аналізи, а також застосування методів статистичного аналізу дає можливість стверджувати, що в Україні створено базове правове поле для забезпечення громадської безпеки. Основними законами, які регулюють суспільні відносини в цій сфері, можна вважати закони України «Про основи національної безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про Службу безпеки України», «Про державну прикордонну службу України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про боротьбу з тероризмом», «Про правовий режим воєнного стану», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», «Про громадські об'єднання», «Про військово-цивільні адміністрації» та деякі інші.

Застосування герменевтичного та логіко-семантичного методів дало змогу згрупувати зазначені закони за критерієм регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки.



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

Така ситуація є наслідком низки концептуальних проблем, які ми розглянули в другому розділі дослідження під час виділення елементів проблемоутворювальної матриці системи правового регулювання у сфері громадської безпеки.

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

Зокрема, екстраполюючи висновки В.Ю. Кривенди [2, с. 4–5] на наше дослідження, можемо визначити поняття поліції громадської безпеки як системно-структурне та організаційно-функціональне об'єднання взаємопов'язаних спільною метою, завданнями та функціями служб і підрозділів Національної поліції, головною метою діяльності яких є забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань.

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

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

- 1) ухвалення правових актів у сфері діяльності підрозділів міліції громадської безпеки лише за умови детального вивчення суспільних відносин, перспектив їх розвитку та зміни;
- 2) урахування положень міжнародних стандартів і світового досвіду;
- 3) дослідження сфери регулювання, а також проведення експертного аналізу законопроектів та їх громадської оцінки;
- 4) розширення сфери законодавчого регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки;
- 5) підвищення конкретизації та деталізації норм закону з метою унеможливлення двозначного трактування;
- 6) закріплення дієвого механізму їх реалізації;
- 7) ухвалення відомчих правових актів у сфері діяльності підрозділів міліції громадської безпеки лише після всебічного дослідження чинних правових норм;
- 8) активізація процесу кодифікації та систематизації відомчого нормативного матеріалу в зазначеній сфері;
- 9) розроблення цілісної, спрямованої на перспективу, концепції відомчої нормотворчості [2, с. 13].



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

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

- удосконалення правового регулювання взаємодії, що передбачає закріплення в єдиному правовому акті всіх можливих форм взаємодії, їх цільового призначення та суб'єктного складу [3];
- закріплення єдиного правового регулювання порядку взаємодії як для національної поліції, так і для державних органів і громадських формувань;
- створення та забезпечення належного функціонування надійної системи інформаційного забезпечення взаємодіючих суб'єктів;
- формування єдиної інформаційної політики в межах реалізації безпекової політики у сфері громадської безпеки;
- встановлення адміністративної відповідальності за порушення обов'язків у сфері забезпечення взаємодії;
- організація вивчення та поширення передового досвіду взаємодії тощо [2, с. 14].

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

Сучасна сфера громадської безпеки потребує розроблення Державної політики громадської безпеки на 2017–2022 роки, у якій окрему увагу має бути приділено правовому забезпеченню організації громадської безпеки як з боку публічних органів, так і з боку недержавних організацій. Потребує також вирішення питання щодо обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводять з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних, природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.

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

Перший напрям – *визначення окремих напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законах*. Наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» [1] передбачає захист прав громадян України щодо отримання ними якісного обслуговування та речей і предметів, які закупаються в різних торговельних установах. У Законі прямо не передбачено, що споживачі – громадяни України в разі отримання неякісних послуг або придбання неякісного товару можуть виходити на мітинги та демонстрації або чинити самосуд над особами, які надали неякісні послуги чи продали неякісний товар. Тобто в цьому разі Закон регулює правовідносини нормального цивілізованого обміну інформацією між особами, які отримали послуги або придбали товар, і тими, хто надав ці послуги або продав товар, зокрема визначає процедури оскарження в разі надання неякісних послуг або відпускання неякісного товару.

Другий напрям – *формування законодавства про громадську безпеку*. Здійснений нами аналіз законодавства дає змогу поділити закони України на ті, що безпосередньо спрямовані на забезпечення громадської безпеки, і такі, що здійснюють регулювання суспільних відно-



син у сфері забезпечення громадської безпеки опосередковано. Наприклад, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [4] визначає мету здійснення такої охорони та її методи. Зазначені заходи здійснюються з метою підтримання нормального функціонування органів державної влади та їх посадових осіб. Відтак, Управління державної охорони також забезпечує громадську безпеку, хоча безпосередньо про це в тексті Закону не йдеться.

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

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

Висновки. Отже, узагальнюючи вищевикладене, можемо стверджувати, що напрями правового регулювання громадської безпеки в Україні такі:

1. Категорію громадської безпеки в Україні законодавчо не визначено. Тлумачення цього терміна відбувається опосередковано, через опис основних ознак, які її визначають.

2. Рівень і система забезпечення громадської безпеки в державі не відповідає сучасному рівню загроз, а отже, існує потреба в доповненні Стратегії національної безпеки України розділами, що стосуються забезпечення громадської безпеки.

3. Загрози, які виникають у сфері громадської безпеки, потрібно детально проаналізувати, на основі чого підготувати зміни й доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

4. Окрему увагу має бути приділено правовому забезпеченню організації громадської безпеки як з боку державних органів, так і з боку недержавних організацій.

5. Постає об'єктивна потреба у вирішенні питань про обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводяться з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних і природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.

6. Пріоритетним напрямом є необхідність формування теорії громадської безпеки, а на її основі – права громадської безпеки з подальшим формуванням відповідного безпечового законодавства, що регулюватиме суспільні відносини у сфері громадської безпеки.

Список використаних джерел:

1. Фатхутдінов В.Г. Онтологічні питання формування сфери громадської безпеки як складової національної безпеки. Малий та середній бізнес. 2012. № 3–4. С. 47–50.
2. Кривенда В.Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 16 с.
3. Кривенда В.Ю. Взаємодія міліції з населенням: шляхи удосконалення. Проблеми захисту прав людини і громадянина в умовах розбудови громадянського суспільства: тези доп. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 квіт. 2005 р.). Київ, 2005. С. 324–326.
4. Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб: Закон України від 5 берез. 1998 р. / Офіційний вісник України. 1998. № 15. Ст. 566.
5. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. 3-тє вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 684 с.

