

УДК 351.74

А.В. БАСОВ, канд. юрид. наук, доц., Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Ключові слова: громадська безпека, нормативно-правовий акт, зміст, суб'єкт, завдання, принципи, загроза, засоби забезпечення

Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики у галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, а отже й громадської безпеки, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, що направлені перш за все на попередження загроз життєво важливих інтересів держави та суспільства. З метою створення та підтримання необхідного рівня захищеності об'єктів громадської безпеки розробляється система правових норм, що регулюють суспільні відносини в даній сфері, визначаються основні напрямки діяльності органів державної влади з питань забезпечення громадської безпеки та попередження фактів виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, формуються спеціальні органи, що спеціально створені для реалізації напрямків діяльності держави у сфері попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки у цих умовах, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю [1, с.27]. Зазначені елементи можна об'єднати у певну систему, що у науці отримала назву система громадської безпеки.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах

так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій залишається актуальною і в наш час. Вищевказане висловлювання підтверджується великою кількістю наукових досліджень з даної проблематики, що підтверджується працями як вітчизняних так і російських фахівців: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлова, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, Ю.О. Тихомирова. Однак, питання щодо визначення системи громадської безпеки спеціально не вивчались. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що в свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Тому мета запропонованої статті полягає у тому, щоб на підставі всебічного аналізу наукових праць та нормативно-правових актів визначити систему громадської безпеки. Її новизна міститься в удосконаленні визначення змісту елементів системи громадської безпеки.

В існуючих наукових працях склалася думка, що система громадської безпеки представляє собою сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, що в межах своєї компетенції або особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення громадської безпеки [2, с.47]. Однак, таке визначення не охоплює всієї повноти елементів, що входять до змісту громадської безпеки. На нашу думку, система громадської безпеки не може обмежуватися визначення лише суб'єктів її забезпечення - поза увагою вченого залишилися такі важливі питання, що стосуються визначення завдань суб'єктів забезпечення громадської безпеки, принципів їх діяльності, класифікації загроз для громадської безпеки, засоби забезпечення тощо. Зі сказаного виходить, що система громадської безпеки включає такі елементи, як: зміст громадської безпеки;

систему суб'єктів її забезпечення; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її забезпечення. Проаналізуємо більш детально наведені елементи системи громадської безпеки.

Зміст громадської безпеки. Варто погодитись з думкою О.І. Парубова який вважає, що зміст громадської безпеки включає в себе ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що направлені на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [3, с.33].

Громадська безпека у звичайних умовах життєдіяльності охоплює такі види правових відносин:

- що виникають і складаються у процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження і негайне припинення дій (діянь), які можуть призвести до порушень нормальних умов життя населення, стати перешкодою корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів;

- що виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування заходів адміністративного припинення протиправної поведінки – у галузі фінансово-бюджетної дисципліни та торговельної діяльності; що посягають на встановлений порядок управління; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури; у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів; у сільському господарстві, ветеринарній санітарії; на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку; в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; в галузі громадського харчування, сфері послуг і підприємницької діяльності; в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації [4, с.19–20].

Проте, в умовах виникнення надзвичайних

ситуацій, крім вище зазначених суспільних відносин, у зміст громадської безпеки виникають такі специфічні види правовідносин:

- між різними органами державної влади;
- між органами державної влади, що відповідальні за ліквідацію надзвичайної ситуації та органами, що забезпечують громадську безпеку;

- між органами державної влади, що забезпечують громадську безпеку та фізичними й юридичними особами, які знаходяться на території де виникла надзвичайна ситуація та на суміжних територіях;

- щодо захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які знаходяться на території де виникла надзвичайна ситуація;
- щодо притягнення до юридичної відповідальності за порушення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації;

- щодо притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, що перевищили наданні їм повноваження з питань забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації.

Характеризуючи *суб'єктів забезпечення громадської безпеки*, слід зазначити, що в теорії адміністративного права не має єдиної точки зору щодо визначення класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Одна група авторів вважає, що даних суб'єктів доцільно поділяти на дві групи, а саме: загальні та спеціальні. Друга група – що даних суб'єктів доцільно поділити на загальні, спеціальні та спеціалізовані. Проте, ми вважаємо, що суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно поділити на загальних, основних та додаткових. Критерієм запропонованої класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях виступає «характер їх компетенції».

Загальні суб'єкти визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки, а зокрема громадської безпеки, як у звичайних умовах життєдіяльності так і в умовах виникнення різноманіт-

них надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують, в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання в зазначеній сфері, а також реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки та захисту населення і території від надзвичайних ситуацій. До них відносяться: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рада національної безпеки і оборони України тощо.

До основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій можна віднести органи виконавчої влади та правоохоронні органи, діяльність яких безпосередньо направлена на здійснення заходів щодо забезпечення захисту об'єктів громадської безпеки за таких умов. До них відносяться: Міністерство Оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Службу безпеки України тощо.

Думка про те, що названі суб'єкти є основними, підтверджується тим, що одними з головних напрямків діяльності даної групи суб'єктів є: по-перше, забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки за таких умов; по-друге, здійснювати заходи щодо розробки та реалізації державних програм з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки у таких умовах; по-третє, реалізовувати систему заходів щодо забезпечення громадської безпеки в межах своїх повноважень тощо [1, с.32].

До додаткових суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях відносяться органи, діяльність яких сприяє здійсненню заходів у даній галузі. До цієї групи можна віднести: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство транспорту та зв'язку України тощо.

Наступним елементом системи громадської безпеки є *завдання суб'єктів*, що відповідальні за її забезпечення як у звичайних умовах так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Так, аналіз наукової літератури та чинного законодавства дозволяє виокремити такі загальні завдання: по-перше, розробка та реалізація необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези; по-друге, розробка та прийняття загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; по-третє, створення умов для сталого та ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези; по-четверте, поновлення об'єктів громадської безпеки, яким був завдана шкода внаслідок виникнення надзвичайної ситуації; і нарешті, здійснення контрольної-наглядової діяльності в зазначеній сфері.

Продовжуючи аналіз особливості забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно визначити *принципи діяльності* суб'єктів, що відповідальні за її забезпечення. Саме принципи вказують на суттєві аспекти у змісті та значенні громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації, а також на сталість суспільних і державно-правових відносин у цій сфері. О.М. Бандурка у підручнику «Управління органами внутрішніх справ» з цього приводу зазначає, що принципи – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами [5, с.32]. Крім того, на думку вченого, принципи повинні ґрунтуватися на об'єктивних законах, закономірностях, виявлених в процесі управлінської діяльності. Зауважимо, що принципи мають суттєве значення як у звичайних умовах так і за умов

виникнення надзвичайних ситуацій. У результаті аналізу можна дійти висновку, що принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації – це основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом урегулювання надзвичайної ситуації, а також забезпечення належної безпеки громадян за таких умов.

Загальний аналіз законодавства України та практики його застосування, міжнародний досвід щодо забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації дозволяє вирізнити головні принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації: законність, пріоритет захисту прав людини і громадянина; дотримання прав юридичних осіб; своєчасність та адекватність реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління; забезпечення контролю за діяльністю органів публічного управління у сфері забезпечення громадської безпеки з боку громадськості; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадської безпеки; взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за стан забезпечення громадської безпеки; забезпечення взаємодії усіх органів публічного управління з метою ефективного використання сил та засобів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації; здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки.

Наступним елементом системи громадської безпеки є визначення *загроз* її забезпеченню.

Аналіз наукової літератури [6, 7] та практичної діяльності органів публічної адміністрації з питань забезпечення безпеки держави, а зокрема громадської безпеки та чинного законодавства, дозволяє виокремити такі групи загроз для громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності.

По-перше, до загроз громадської безпеки у політичній сфері можна віднести такі: недовіра у роботі органів публічного управлін-

ня з питань реалізації державної політики у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства; неспроможність правоохоронних органів ефективно забезпечити реалізацію заходів щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, незаконне обмеження прав і свобод людини і громадянина, прояви обмеження прав і свобод окремої національної меншини тощо.

По-друге, до загроз громадської безпеки в економічній сфері відносимо такі: ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; збільшення внутрішнього боргу країни; незбалансована економічна політика, наслідком якої є зниження соціальних стандартів; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, що призводить до збільшення масштабів криміналізації економіки тощо.

По-третє, до загроз громадської безпеки у соціальній сфері можна віднести такі: порушенням законних прав і інтересів особистості у всіх сферах життєдіяльності, неспроможність держави забезпечити їх надійну та ефективну реалізацію та захист; поширення наркоманії, алкоголізму, «соціальних хвороб»; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства тощо.

По-четверте, до загроз громадської безпеки у техногенній сфері відносяться: виникнення великої кількості надзвичайних ситуацій техногенного характеру, використання під час технологічного процесу великої кількості морально застарілого та несправного обладнання, невчасний ремонт та модернізація виробничого обладнання, недотримання технологічних стандартів та норм під час виробничого процесу тощо.

По-п'яте, до загроз громадської безпеки у екологічній сфері можна віднести такі: значне антропогенне порушення і техногенна перервантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; за-

старілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів тощо. Необхідно зазначити, що екологічні загрози громадській безпеці виникають у зв'язку з «загостренням протиріч» між розвитком виробництва, технологій та необхідністю збереження придатного для проживання суспільства оточуючого природного середовища.

Останнім елементом системи громадської безпеки є *засоби її забезпечення*. До засобів забезпечення громадської безпеки в у мовах надзвичайної ситуації належать сукупність політичних, економічних, природоохоронних, правових, технічних, військових, соціальних, організаційних, примусових та управлінських заходів, що застосовуються загальними та спеціальними суб'єктами забезпечення громадської безпеки з метою підтримання достатнього рівня захищеності життєво важливих інтересів суспільства та держави.

Таким чином, система громадської безпеки включає такі елементи, як: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів її забезпечення; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її забезпечення.

Зміст громадської безпеки включає в себе суспільні відносини, що виникають як у звичайних умовах життєдіяльності так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези. Так, у разі виникнення надзвичайних ситуацій у зміст громадської безпеки виникають такі види правовідносин не властиві для нормальних умов життєдіяльності. Виникнення даних правовідносин обумовлено саме існуванням надзвичайної ситуації.

На нашу думку, суб'єкти забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно поділити на загальні, основні та додаткові. Критерієм запропонованої класифікації суб'єктів виступає «характер їх компетенції».

Принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації – це основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із про-

цесом урегулювання надзвичайної ситуації, а також забезпечення належної безпеки громадян за таких умов.

Аналіз наукової літератури та практичної діяльності органів публічної адміністрації з питань забезпечення безпеки держави, а зокрема громадської безпеки та чинного законодавства, дозволяє виокремити такі групи загроз для громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності: у політичній сфері, економічній сфері, соціальній сфері, техногенній сфері, екологічній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. – М., 2005. – 198 с.
2. Радюшин Я. Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: дис. ... кандидата. юрид. наук : 12.00.14 / Радюшин Яков Николаевич. – М., 2004. – 214 с.
3. Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Парубов Александр Иванович. – М., 2003. – 198 с.
4. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ольховський Євген Борисович: – Х., 2003. – 191 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / Бандурка О. М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Гуцин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Гуцин Василий Васильевич ; Академия управления МВД России. – М,

1998. – 449 с.

7. Варгузова А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения

общественной безопасности в Российской Федерации: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Варгузова Анастасия Анатольевна. – М., 2005. – 184 с.

Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки / А. В. Басов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 42–47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bavzgb.pdf>

Здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки, а саме: змісту громадської безпеки; системи суб'єктів її забезпечення; їх завдань та принципів діяльності; переліку загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засобів її забезпечення.

Басов А.В. Об определении системы обеспечения общественной безопасности

Выполнен анализ научных работ и нормативно-правовых актов в которых определена система обеспечения общественной безопасности, а именно: содержание общественной безопасности, система субъектов её обеспечения, их задачи и принципы деятельности, перечень угроз которые создают опасность для общественной безопасности, способов ее обеспечения .

Basov A.B. About Definition of System of Maintenance of Public Safety

The analysis of scientific works and regulatory legal acts in which is made the system of maintenance of public safety is defined, namely: the maintenance of public safety, system of subjects of its maintenance, their problem and activity principles, the list of threats which create danger to public safety, ways of its maintenance.

Форум права ФОР