

УДК 342.9(477)

**В.М. ОЛІЙНИК**, Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КОНЦЕПЦІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* безпека, громадська безпека, проблеми, адміністративно-правовий, небезпека

Останнім часом в науковій літературі і засобах масової інформації (далі – ЗМІ) все частіше підіймаються питання прямо і опосередковано пов'язані з розвитком концептуальних основ забезпечення громадської безпеки, яка сьогодні перетворилася на глобальну проблему, актуальну не лише для України, але і для всього світу.

Суперечність взаємозв'язку процесів, що визначають стабільний і стійкий розвиток України на сучасному етапі реформування її державно-правових основ, диктує необхідність наукового аналізу проблем забезпечення громадської безпеки на концептуальному рівні, з розширенням кордонів традиційної методології і використанням недооцінюваних, часом, таких прикладних її аспектів, як адміністративно-правовий і інформаційно-правовий.

Вирішення проблеми створення адміністративно-правових і інформаційно-правових основ концепції забезпечення громадської безпеки України становить деяку складність і передбачає попереднє наукове опрацювання як теоретико-методологічних питань, так і визначення основних напрямів, форм і методів вирішення суто практичних завдань, а рівно і забезпечення раціонального співвідношення теоретичного і прикладного підходів до визначення всіх змістовних і структурних елементів громадської безпеки.

Загальнотеоретичним питанням концепції забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблеми концепції

забезпечення громадської безпеки залишаються актуальними і в наш час. Це підтверджується великою кількістю наукових досліджень з даної проблематики 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 та ін. Однак питання щодо визначення змісту концепції забезпечення громадської безпеки спеціально не вивчались. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що у свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання. Тому мета статті полягає у тому, щоб на підставі всебічного аналізу наукових праць та нормативно-правових актів визначити загрози громадській безпеці України.

Прикладна цінність збалансованого співвідношення наукових і практичних цілей дослідження проблеми забезпечення громадської безпеки україн необхідна для обґрунтування змісту і форми адміністративно-правового і інформаційно-правового регулювання адміністративно-правового статусу і практики юрисдикційної і організаційно-управлінської діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки, інших структурно-змістовних елементів концепції забезпечення громадської безпеки України.

Різноманіття граней в концептуальному розумінні проблеми забезпечення громадської безпеки пояснюється тими глобальними змінами, які відбуваються в Україні і в усьому світовому соціумі, що обумовлює широке, концептуальне бачення її змісту, не обмежуючись якими-небудь важливими, але не єдиними її складовими, як, наприклад, уявленнями про особисту безпеку, наділену, без сумніву, власним змістом.

Пізнання суті, змісту і структури теорії та практики забезпечення громадської безпеки базується, перш за все, на концептуальному підході до дослідження загроз безпеці як до науково-абстрактних, тому і в той же час конкретно-історичних явищ.

Якщо акцентувати увагу на комплексі причин і умов, що сприяють виникненню загроз громадській безпеці, то під ними можна розуміти відсутність недопустимого ризику, пов'язаного з можливістю нанесення збитку життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави протиправними діями і іншими соціальними явищами, викликаними, наприклад, внутрішніми локальними озброєними конфліктами, неконтрольованою міграцією, стихійними лихами, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями і іншими негативними явищами.

Виникнення загроз громадській безпеці пряме або побічно зв'язане, по-перше, з наявністю протиріч, що складаються між відособленими групами населення; по-друге, – з ефективністю дії соціальних і державно-правових інститутів, службовців, гарантіями забезпечення громадської безпеки; по-третє, – із структурою суспільних відносин, що підлягають охороні правовими засобами, здатними додавати їм позитивний або негативний характер, що склався або формується.

Але загальними причинами і умовами, що сприяють виникненню загроз громадській безпеці є: практика вирішення соціально-економічних проблем поза обліком міри впливу на них криміногенних детермінант, з одного боку, і відсутність організаційно-управлінської, адміністративно-правової і інформаційно-правової систем їх припинення, запобігання, а також практики притягнення до відповідальності фізичних і юридичних осіб за здійснення правопорушень, що відбуваються у сфері забезпечення громадської безпеки.

Найважливішим структурно-змістовним елементом концепції забезпечення громадської безпеки України є її понятійний апарат, тобто система дефініцій, що розкривають суть і значення таких понять, як «життєво важливі інтереси», «загрози громадській безпеці», «об'єкти громадської безпеки», «суб'єкти забезпечення громадської безпеки і тому подібне».

Життєво важливі інтереси особи, суспільства і держави утворюють сукупність потреб і умов, що забезпечують їх нормальне існування та прогресивний розвиток.

Поняття «загрози громадській безпеці», означає сукупність умов і чинників, що виявляються у вигляді небезпечних діянь та інших негативних явищ природного і соціального (наприклад, техногенного характеру) і що створюють реальну або потенційну небезпеку об'єктам громадської безпеки, виникнення і розвиток яких прямо або опосередковано впливає на висвітлення суспільно небезпечних деформацій в житті особи, суспільства і держави.

Одну з нових внутрішніх і зовнішніх загроз громадській безпеці України складає тероризм, який має транснаціональний характер і обумовлює необхідність об'єднання зусиль всього міжнародного співтовариства в цілях вживання невідкладних заходів по нейтралізації цієї загрози.

У ряді країн, що зіткнулися з терористичною загрозою, вже давно створені єдині системи безпеки, орієнтовані на забезпечення внутрішньої (громадської) безпеки і боротьбу з тероризмом.

Національна система забезпечення громадської безпеки необхідна і Україні, яка охоплювала б вирішення завдань запобігання і припинення терористичних актів на всій території України і, зокрема – на особливо важливих об'єктах, діяльність яких пов'язана з експлуатацією джерел підвищеної небезпеки (АЕС, склади озброєння і т.п.), які в разі їх протиправного захвату, можуть послужити джерелом виникнення техногенних катастроф.

Загальний спектр зовнішніх і внутрішніх загроз громадській безпеці країни обумовлений негативними наслідками реформування вітчизняної економіки, недосконалістю системи організації державної влади і громадського суспільства, соціально-економічною поляризацією суспільства і криміналізацією громадських відносин, зростанням злочинності і збільшенням масштабів тероризму, загостренням міжнародних і ускладненням міжнародних відносин.

Але, перш ніж говорити про структурно-змістовну сторону внутрішніх і зовнішніх загроз громадській безпеці, слід взяти до уваги наступні концептуальні положення:

– перше, будь-яка загроза безпеці, що виявляється у будь-якій сфері життєдіяльності

суспільства, залежить від міри охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина відповідними соціальними і державно-правовими інститутами;

– по-друге, джерела виникнення загроз безпечному розвитку суспільства, держави і людини закладені в структурі тих, що формуються і склалися, а головне, – суперечливих особливо в соціально-правовому і соціально-економічному плані суспільних відносин.

Як відомо, джерелом будь-якого розвитку в тому числі і негативного є протиріччя, і тому джерелом загроз громадській безпеці може виступати гранично широкий спектр протиріч, що складаються в конкретній сфері життєдіяльності суспільства, держави і людини.

Суперечність взаємозв'язаних процесів, що визначають розвиток української державності, диктує необхідність всебічного аналізу проблем забезпечення громадської безпеки на концептуальному рівні з використанням загальнонаукових і приватних (організаційно-управлінських, адміністративно-правових, інформаційно-правових і інших аспектів) методів наукового пізнання.

На жаль, питання про наукове обґрунтування концептуальних основ забезпечення громадської безпеки України лише ще починає усвідомлюватися як наукова проблема [1], що має як соціальний [2], так і державно-правовий аспекти пізнання і реалізації.

В історико-правовому сенсі формування окремих організаційних структур і адміністративно-правових елементів системи забезпечення громадської безпеки України законодавець розпочав лише на початку 1990-х років, концентруючи увагу в основному на питаннях, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки, про що свідчить, наприклад, ухвалення Законів від 24.02.1994 р. № 4004–ХІІ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [3], від 05.06.1991 р. № 1264–ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] та ін.

Можливо, цим і пояснюється той факт, що норми адміністративного, інформаційного та іншого законодавства, що діють у сфері забезпечення громадської безпеки, далеко не повною мірою відповідають зростаючим гро-

мадським потребам і міжнародно-правовим стандартам.

Вочевидь, що правий В.В. Устінов, коли, на основі аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання боротьби з тероризмом сповна обґрунтовано прийшов до висновку, що «зіткнувшись з реальною загрозою тероризму на своїй території, уряди багатьох країн, ті, що раніше скептично відносилися до різних спеціальних правових норм, спрямованих на посилення профілактики тероризму і придушення його проявів кримінально-правовими засобами, вимушені були переглянути національне законодавство, причому часто навіть в збиток тим або іншим визнаним демократичним принципам» [5].

У зв'язку з цим перед юридичною і, зокрема – адміністративно-правовою наукою, виникають теоретичні і практичні завдання по подальшому становленню даного напрямку законодавства з врахуванням критичного осмислення національного і зарубіжного досвіду, але головне – по розробці і реалізації науково обґрунтованої концепції забезпечення громадської безпеки України, що поєднує стратегію і тактику протидії суспільства і держави зростаючим загрозам громадській безпеці України.

Поняття «концепція» (від латин. *conceptio* – розуміння, система) означає спосіб трактування не будь-якого явища, процесу, факту, принципова точка зору на їх систематизацію і пізнання, а також головний задум, конструктивний принцип в організації певного виду діяльності, наприклад, у сфері забезпечення громадської безпеки; концепцію можна розглядати як систему поглядів, те або інше розуміння явищ, процесів або єдиний визначальний задум, що веде думку того або іншого твору, наукової праці [6, с.252].

Принципове пізнання зовнішніх і внутрішніх, реальних і потенційних загроз громадській безпеці, а рівно і їх систематизація українська важлива для визначення органами державної влади України стратегічних і тактичних цілей і завдань забезпечення громадської безпеки [7, с.241–246; 8, с.56–61], досягнення яких можливе лише на теоретико-методологічній основі, а, по суті, – на основі концепції забезпечення громадської безпеки України.

Вважається, що сукупність збалансованих життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в економічній, соціальній, міжнародній, інформаційній, військовій, екологічній та інших сферах мають довгостроковий характер і визначають цілі, стратегічні і поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Таким чином, до життєво важливих інтересів держави, суспільства і особи, прямо і опосередковано пов'язаних із забезпеченням громадської безпеки України, можна віднести: збереження її державної цілісності і незалежності, забезпечення державної, суспільної і особистої безпеки громадян, охорона матеріальних і духовних цінностей, недопущення переростання соціальних (міжнаціональних і т. п.) протиріч у внутрішні озброєні конфлікти, забезпечення стабільності розвитку соціально-економічної сфери та інших напрямів життєдіяльності суспільства, держави і громадян.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Серебрянников В. В. Социальная безопасность как исследовательская проблема / В. В. Серебрянников, Р. Г. Яновський // Вестник РАН. – 1996. – Т. 66. – № 4.
2. Шершнева Л. И. Общественная система безопасности в системе национальной безо-

пасности / Л. И. Шершнева // Безопасность. – 1996. – № 7–12.

3. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» : від 24.02.1994 р., № 4004-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 05.06.1991 р., № 1264-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

5. Устинов В. В. Зарубежный опыт правового регулирования борьбы с терроризмом: международно-правовые стандарты и национальная законодательная практика / В. В. Устинов // Законодательство. – 2002. – № 8, 9.

6. Словарь иностранных слов. – 13-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1986.

7. Лихачов С. В. Щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення в Україні Євро чемпіонату з футболу / С. В. Лихачов // Митна справа. – 2012. – № 3 (81). – Ч. 2. – Кн. 1 – С. 241–246.

8. Сидорчук Л. А. Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку на сучасному етапі державотворення / Л. А. Сидорчук // Наше право. – 2012. – № 1. – Ч. 1. – С. 56–61.

*Олійник В. М. Адміністративно-правова концепція забезпечення громадської безпеки в Україні / В. М. Олійник // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 273–276 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_47.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_47.pdf)*

Здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо забезпечення громадської безпеки, а саме: змісту понять «громадська безпека», «концепція»; формування окремих організаційних структур і адміністративно-правових елементів системи забезпечення громадської безпеки України.

\*\*\*

*Олійник В.Н. Административно-правовая концепция обеспечения общественной безопасности в Украине*

Осуществлен анализ научных трудов и нормативно правовых актов относительно обеспечения общественной безопасности, а именно: содержанию понятий «общественная безопасность», «концепция»; формирование отдельных организационных структур и административно-правовых элементов системы обеспечения общественной безопасности Украины.

\*\*\*

*Oliynik V.N. Administrative and Legal Concept of Public Security in Ukraine*

In the article the analysis of scientific labors is carried out and normatively legal acts in relation to providing of public safety, namely: to the table of contents of concepts «public safety», «conception»; forming of separate organizational structures and administrative and law elements of the system of providing of public safety of Ukraine.