

УДК 342.951 : 352.

В.З. Дитюк, здобувач кафедри адміністративного та інформаційного права ІПП НУ «Львівська політехніка»

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

У статті порушуються питання удосконалення нормативно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки в Україні.

Ключові слова: громадська безпека, забезпечення громадської безпеки, механізм забезпечення, нормативно-правове регулювання.

В статье затрагиваются вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в Украине.

Ключевые слова: общественная безопасность, обеспечение общественной безопасности, механизм обеспечения, нормативно-правовое регулирование.

The article raises questions improvement of regulation to ensure public safety in Ukraine.

Keywords: public safety, mechanism of public safety, legal regulation.

Постановка проблеми. Забезпечення громадської безпеки в Україні у відповідності вимогам сучасності є однією з важливих правоохоронних функцій держави, у здійсненні якої беруть участь всі державні органи, посадові особи та громадяни. У цьому зв'язку особливого значення набуває вирішення проблеми, що пов'язана із ефективним нормативно-правовим регулюванням взаємодії діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме у цій сфері важливе місце належить правоохоронним органам, зокрема органам внутрішніх справ, до компетенції яких входить забезпечення громадської безпеки. Інколи навіть, на перший погляд, незначні порушення громадського порядку можуть стати причиною непередбачених наслідків, порушити загальновизнані правила життя, призвести до значних матеріальних збитків і людських жертв.

Аналіз досліджень даної проблеми. Різні аспекти забезпечення громадської безпеки досліджували українські та зарубіжні вчені, перш за все В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.Т. Гончарука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, Л.В. Ковалева, А.П. Коренєва, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, С.В. Ківалова, І.В. Мартянова, В.І. Олефіра, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, В.М. Плішкіна, Ю.І. Римаренка, Л.М. Рябцева, С.М. Титова, О.М. Якуби та інших.

Однак, динамічні зміни у сучасному суспільстві вимагають аналізу нормативних актів, які регулюють суспільні відносини у зазначеній сфері, з позиції юридичної науки. Ці обставини викликають необхідність пошуку та вибору комплексних підходів у наукових дослідженнях присвячених забезпеченню громадської безпеки з погляду на адаптацію законодавства Європейського Союзу у правову систему України.

Метою даної статті є вироблення теоретичних підходів до визначення окремих аспектів удосконалення нормативно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Категорії «громадська безпека», «забезпечення

громадської безпеки» є одні з ключових в адміністративному праві та правозастосовній практиці. Дослідженню сутності та змісту цих понять присвячено значну кількість публікацій. На сьогоднішній день їх бібліографія у вигляді дисертаційних досліджень і монографій, статей в журналах і різних збірниках налічує сотні найменувань. З великою мірою впевненості можна констатувати, що взагалі проблема громадської безпеки як така є специфічним компонентом або, за образним висловом Б.В. Авер'янова, є об'єктом дослідження, насамперед, саме радянського та пострадянського періодів адміністративної науки [1, с. 18-19].

Під забезпеченням громадської безпеки слід розуміти універсальні дії, засоби та методи, які в своїй сукупності створюють найбільш сприятливі умови для ефективного функціонування суспільства.

Дійсно, давно виявилися й стали фактично стереотипними методологічні підходи до розгляду громадської безпеки. Встановився приблизний перелік сюжетів їх розгляду в рамках окремих юридичних наук державно-правового (теорія держави та права, конституційне, адміністративне право) або кримінального (кримінальне та кримінально-виконавче право, кримінальний процес, теорія оперативно-розшукової діяльності, кримінологія, криміналістика) напрямку. Однак, кожна з наявних теорій і концепцій при найближчому глибокому ознайомленні виявляє недосконалість та недостатню повноту, наявні ідеї породжують дискусію. Це природно, оскільки пізнання так само нескінченно, як нескінченний світ. Але навіть з урахуванням цього застереження доводиться визнати, що накопичення знань про сам феномен громадської безпеки зачіпає, в основному, кількісну сторону, в набагато меншій мірі збагачуючи якісний бік.

В юридичній науці поки немає достатньої чіткості у визначенні дефініції щодо громадської безпеки. Багатозначністю відрізняється трактування понять «громадський порядок» і «громадська безпека». До цього слід додати, що поки немає достатньої чіткості у визначенні таких понять, як «правоохоронна діяльність» і «правоохоронні органи». У зв'язку з актуалізацією проблем забезпечення національної безпеки, безпеки окремих сфер життєдіяльності суспільства та розгортанням відповідних наукових досліджень виявилася розмитію смислова та змістовна грань між поняттями «правовий порядок» і «національна безпека», «правоохоронні органи» та «сили забезпечення безпеки».

У зв'язку з проблемою забезпечення громадської безпеки особливе значення має дослідження всього кола питань, що відносяться до забезпечення громадської безпеки. Дана наукова категорія заслуговує до себе особливої уваги у контексті характеристики механізму забезпечення.

Механізм забезпечення громадської безпеки являє собою складну цілісну систему певним чином організованих правових засобів і дій з метою створення найбільш сприятливих умов для реалізації прав і свобод громадянина, органічно пов'язану із зовнішнім середовищем, яка підрозділяється на складові частини (елементи), кожна з яких виконує свої особливі завдання щодо здійснення загальних функцій захисту прав і свобод громадянина.

Запізнення в науковому висвітленні цих проблем негативним чином позначається на правоохоронній практиці, перешкоджаючи чіткості нормативно-правового закріплення повноважень, функцій державних структур та органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення громадської безпеки, правовому регулюванні форм і методів їх діяльності щодо забезпечення законних інтересів особи, суспільства, держави.

У цьому зв'язку з позицій адміністративно-правової науки, в рамках якої тра-

дійно досліджується організаційно-правова проблематика формування та функціонування державної системи управління в адміністративно-політичній сфері, що охоплює такі, безпосередньо пов'язані з забезпечення громадської безпеки сфери державної діяльності, як оборона, безпека, внутрішні справи, юстиція.

Особливу значимість розширенню когнітивних горизонтів адміністративно-правової науки у зазначеній сфері надає складність реформування системи правоохоронних органів в Україні.

Механізм забезпечення громадської безпеки на території сучасної української держави став формуватися з середини XIX століття, коли почався розгортатися процес гуманізації права, з проведенням реформ (60-70 рр.), що послужило, в чималому ступені, поштовхом до формування окремих елементів механізму забезпечення громадської безпеки з позиції прав і свобод громадянина, процес розвитку якого був значно уповільнений відомими подіями 1914-1917 рр. з подальшим встановленням тоталітарної, командно-адміністративної системи управління.

Поліції, міліції, як елементу несформованого механізму забезпечення громадської безпеки, належала домінуюча роль. Тільки з кінця 80-х - початку 90-х років XX століття в Україні з'являються реальні умови для завершення оформлення механізму забезпечення громадської безпеки з позиції захисту прав і свобод громадянина, його більш ефективного функціонування.

Водночас, започаткована на початку 90-х років минулого століття спроба ідеологів ліберальної державної політики пом'якшити традиційні для країни ціннісні пріоритети, в основу яких було покладено уявлення про державу як про основну систему утворюючу субстанцію, на ідеали лібералізму з характерною для них егоцентричною системою взаємин індивіда та держави, не привела та й не могла привести до одночасної зміни правосвідомості суспільства. Разом з тим, закріплення на конституційному рівні ряду ліберальних цінностей, що проголошували пріоритетність індивідуальних інтересів перед державними, спричинило за собою пониження ролі держави в якості суб'єкта політичної системи суспільства, що, в свою чергу, не могло не позначитися на ефективності державної діяльності щодо забезпечення громадської безпеки.

У цьому контексті особливого значення набули ідеї В.Б. Авер'янова щодо концепції адміністративного права, оскільки в умовах політичної, економічної, кримінологічної нестабільності в країні поряднок необхідно було шукати не в приватному або публічному праві, а в мирному співіснуванні публічного та приватного права як парних категорій, як двох опор правової споруди, однієї з несучої конструкції якого і є адміністративне право [2, с.32].

Адміністративне право, будучи однією з базисних галузей правової системи, регулюючи широке коло суспільних відносин, що мають провідне значення для нормальної життєдіяльності особистості, суспільства та держави, відчуває нагальну потребу в оновленні та зміні провідних парадигм. За основу концепції модернізації змісту та структури адміністративного права не можуть бути взяті ті варіанти, які спрямовані не на консолідацію адміністративно-правової матерії, а на штучне розчленування предмета регуляції, аж до рівня самостійних нормативних масивів.

Разом з тим, назріла нагальна необхідність формування самостійної процесуальної галузі адміністративного права. Враховуючи процеси адаптації до Європейського Союзу, слід мати на увазі перспективу формуванні двох компонент адміністративного права: адміністративного права органів державної влади та адміністративного права

органів місцевого самоврядування.

Адміністративне право має виконувати роль фундаменту правового регулювання не тільки стосовно до відповідних сфер, віднесених до відання держави (для прикладу, забезпечення громадської безпеки), але і зумовлювати принципові засади становлення та розвитку адміністративного права всіх органів місцевого самоврядування, які зобов'язані при юридичному оформленні механізму організації та здійснення регіональної виконавчої влади і адміністративної відповідальності за правопорушення враховувати єдині основи (у тому числі в частині правового забезпечення) побудови та діяльності державних органів виконавчої влади у сфері забезпечення громадської безпеки на регіональному рівні, а також єдині засади і принципи адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення вимог нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки.

У даному випадку категорія «механізм» дозволяє охопити весь процес забезпечення громадської безпеки, представити його в системно-динамічному вигляді. Як процес, механізм розпадається на ряд стадій, володіє складною структурою, включає в себе громадянські та правові компоненти, має своє цільове призначення та виконує конкретні завдання, наділений певними функціями: охоронною, захисною, регулятивною, виховною. У механізмі забезпечення громадської безпеки розрізняють статичну та динамічну сторони, які характеризуються у першу чергу нормативним регулюванням. Для першої характерно загально державне регулювання підзаконними актами вищих органів виконавчої влади, для другої – нормативне регулювання актами суб'єктів забезпечення громадської безпеки, які виконують вказану функцію безпосередньо.

Механізм забезпечення громадської безпеки, як система, зумовлений низкою універсальних принципів, які складаються: з поваги до людської гідності, прав і свобод громадян, гуманізму, змагальності та законності, системності та багатоманітності способів і методів охорони та захисту прав і свобод громадян, а також комплексом принципів його побудови.

Водночас, механізм забезпечення громадської безпеки характеризується своєю якісною своєрідністю та відносною самостійністю, разом з тим, він входить до складу систем більш високого порядку – правоохоронної системи – правової системи. Даний механізм тісно пов'язаний з механізмом правового регулювання [3].

З урахуванням вже існуючих і можливих в перспективі колізій у побудові та застосуванні адміністративного законодавства щодо забезпечення громадської безпеки на регіональному рівні необхідне вироблення «правової логіки» співвідношення як з нормами інших галузей права, так і з точки зору власного співвідношення складових частин, загальних принципів, норм, актів, інститутів, предметів регулювання. Вирішенню цієї проблеми сприяла б розробка модельних законодавчих актів (на загальному та відомчому рівнях). Змістовне уточнення предмета адміністративного права, в аспекті забезпечення громадської безпеки, диктується необхідністю переосмислення усталених поглядів і стереотипів на сутність та природу виконавчої влади.

У сучасних умовах триваюче акцентування на примусовій стороні виконавчої влади затінює соціальну та правовстановлювальну складові діяльності державної адміністрації. Водночас, необхідність формування нових уявлень про зміст і методи адміністративно-управлінської діяльності, сутності відносин між органами публічної влади та тими суб'єктами права, на яких поширюється їх владний регулюючий вплив, зумовлює вивчення та розкриття діалектики співвідношення соціального та правового

у формах і методах діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і в сфері забезпечення громадської безпеки. Відповідно вдосконалення форм і методів забезпечення громадської безпеки лежить у площині зміцнення виконавчої влади, подання їй більшої динамічності, оперативності, наукової обґрунтованості.

Враховуючи національні особливості забезпечення громадської безпеки та сучасну практику функціонування правоохоронних структур, ми приходимо до висновку, що в основі недостатньої ефективності діяльності, крім інших причин, лежить невідповідність між соціальним призначенням і правовим призначенням органів правоохорони, що приводить до спотвореного закріпленню в законодавстві і відомчих нормативних актах цілей їх діяльності, оцінок їх досягнень [4].

Діяльність органів правоохорони повинна бути правовою за своєю природою та соціально орієнтованою за своєю суттю. Для цього необхідно насамперед домогтися, щоб юридичне закріплення процесу будівництва та модернізації правоохоронної системи було підпорядковане юридично зафіксованій державній політиці у сфері забезпечення громадської безпеки, громадського порядку та протидії злочинності [5].

Для нормального функціонування механізму забезпечення громадської безпеки, необхідно ряд сприятливих умов, які безпосередньо пов'язані з рівнем соціально-економічного та політичного розвитку суспільства, досконалістю його нормативно-правової бази, оптимальною структурою, з рівнем правової культури, правової свідомості як громадянина (носія цих прав), так і осіб, які застосовують право, перш за все, співробітників органів внутрішніх справ.

Основне «навантаження» в механізмі забезпечення громадської безпеки у контексті прав і свобод громадянина несуть органи внутрішніх справ, які, внаслідок цього, є важливим елементом зазначеного механізму. Положення органів внутрішніх справ у структурі механізму забезпечення визначається їх функціональним призначенням, організаційно-правовими формами та методами діяльності; принципами функціонування. Роль органів внутрішніх справ у механізмі забезпечення обумовлена динамічною, а місце статичною сторонами досліджуваного механізму.

Органи внутрішніх справ, будучи невід'ємною частиною (елементом) механізму забезпечення громадської безпеки, здійснюють врегульовану нормами права управлінську, правоохоронну, державно-владну діяльність, яка націлена на забезпечення прав і свобод громадянина, інтересів суспільства та держави, охорону правопорядку, гарантування режиму законності.

Органи внутрішніх справ, як важливий елемент механізму забезпечення громадської безпеки, тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені іншими структурними елементами досліджуваного механізму.

Якість виконання органами внутрішніх справ ролі елемента механізму забезпечення громадської безпеки визначається рівнем професійної культури та професійної свідомості співробітників органів внутрішніх справ.

Загальні причини недостатньої ефективності механізму забезпечення громадської безпеки полягають у недостатньо ефективній діяльності його елементів і органів внутрішніх справ зокрема. Серед зазначених причин можна виділити наступні: відсутність належного рівня соціально-економічного розвитку регіону, недосконалість законодавства у сфері забезпечення прав і свобод громадянина, падіння суспільного рейтингу даної професії, невідповідність матеріально-технічної, фінансової забезпеченості служб та підрозділів органів внутрішніх справ реальним потребам вирішення

поставлених завдань, слабка професійна підготовка певної частини особового складу органів внутрішніх справ, низький рівень правової культури та правосвідомості, службової дисципліни співробітників органів внутрішніх справ.

Основними шляхами підвищення ефективності функціонування органів внутрішніх справ, як елемента механізму забезпечення громадської безпеки, є наступні:

- по-перше, необхідно вдосконалювати нормативно-правову базу діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки для чого:

а) здійснювати видання Міністерством внутрішніх справ України збірника поточних актів, а також збірок чинних актів по основних напрямках діяльності органів внутрішніх справ у зазначеній сфері;

б) залучати до роботи з оновлення нормативно-правової бази органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки фахівців Державного науково-дослідного інституту МВС України, Академії Управління МВС України, вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, Національної Академії наук України;

в) одноразово прийняти пакет законів щодо участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадської безпеки;

- по-друге, суттєво покращувати умови служби, технічну оснащеність, розширювати демократичні засади діяльності органів внутрішніх справ; підвищувати правову професійну та моральну культуру співробітників, їх відповідальність перед суспільством і державою за виконання вимог законності; укріплювати службову дисципліну органів внутрішніх справ, що можливо здійснити за рахунок:

а) забезпечення органів внутрішніх справ новітньою технікою, озброєнням, а також зміцнювати фінансове становище,

б) зменшити інформаційні потоки в системі управління органами внутрішніх справ за рахунок комплектування апаратів управління на рівні департаментів центрального апарату, обласних та транспортних управлінь кваліфікованими кадрами, які мають певний стаж практичної роботи у міських, районних, лінійних органах, апаратах обласного рівня, що дасть змогу ліквідувати «паперову тяганину»,

в) увести об'єктивну оцінку ефективності праці в органах внутрішніх справ, встановивши критерії, які би враховували соціально-економічні чинники регіону оперативного обслуговування;

г) створити систему з перевірки дій посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання з підтримання громадської безпеки з боку громадськості;

д) активно залучати засоби масової інформації до підвищення соціального престижу співробітників органів внутрішніх справ та правової культури населення, реорганізувавши систему підрозділів по зв'язках з громадськістю органів внутрішніх справ у медіа центри при головних управліннях, управліннях в областях та на транспорті;

е) розробити та впровадити в практику механізм реалізації Кодексу честі співробітників органів внутрішніх справ;

ж) ввести регулярну відомчу перевірку знань співробітниками органів внутрішніх справ прав і свобод різних категорій громадян,

з) запровадити нову, що відповідає сучасним вимогам, систему виховної роботи з особовим складом органів внутрішніх справ.

- по-третє, провести комплекс заходів, спрямованих на оптимізацію організаційної структури системи органів внутрішніх справ включивши:

а) створення на рівні департаментів та управлінь Міністерства внутрішніх справ галузевих повноважних груп керівників-методистів з метою надання практичної та методичної допомоги підлеглим службам та координації їх діяльності;

б) надання начальникам органів внутрішніх справ обласних та транспортних апаратів повноважень з перерозподілу сил і засобів на свій розсуд, виходячи з особливостей території, що обслуговується та оперативної обстановки;

в) організації консультативної допомоги з питань забезпечення громадської безпеки суб'єктам господарської діяльності з підвищеним рівнем небезпеки через систему органів місцевого самоврядування;

г) регулярної взаємодії з населенням, недержавними розшуковими й охоронними організаціями, козацькими формуваннями у справі забезпеченні громадської безпеки.

Висновки. Забезпечення громадської безпеки в Україні є діяльність, спрямована на запобігання небезпек, де правоохоронні органи діють як мережа різних організаційно-структурних підрозділів. Нормативно-правове забезпечення громадської безпеки доцільно розглядати не тільки з позиції адміністративно-правового регулювання, а й у зв'язку з іншими засобами: оперативно-розшуковими, кримінальними, кримінально-процесуальними, дослідженими на предмет виявлення функціональних еквівалентів специфіки, характеру взаємозв'язку з різними елементами механізму забезпечення громадської безпеки. Тим самим розширюється поле систематики адміністративного права, яке з одного боку, повинно охоплювати сферу внутрішньо-адміністративної організації, а з другого — не випускати з поля зору проблеми організації діяльності головного суб'єкта забезпечення громадської безпеки — органів внутрішніх справ щодо реформування на підставі зміни орієнтирів, що у повній мірі відповідає ідеології нової політики у контексті Європейської інтеграції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
3. Джагунов Г.В. Сутність та значення громадської безпеки в державі / Г.В. Джагунов. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10dgvbvd.pdf>
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. підручник / Ю.П. Битяк. — К.: Юрінком Інтер, 2005. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ukrlibrary.com.ua/books/20/1/10/1010.html>
5. Курс адміністративного права України : підручник / [Колпаков В. К. та ін. ; за ред. В. В. Коваленка] ; Національна академія внутрішніх справ. - К. : Юрінком Інтер, 2012. — 805 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1059100448298/pravo/publiche_administruvannya_sferi_vnutrishnih_sprav#416