

*Басова Ю. Ю.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри загальнотеоретичних дисциплін  
Кримського інституту права*

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРЕЛІКУ ЗАГРОЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** У статті здійснений аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення класифікації та видів загроз для забезпечення громадської безпеки, а також поглиблено понятійний апарат. На підставі проведеного дослідження автором сформульоване авторське визначення поняття загроза громадській безпеці як сукупність умов та факторів, що створюють реальну або потенційну загрозу для реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави у політичній, економічній, соціальній, техногенній, екологічній сферах. Крім того, з'ясовано, що загрози для забезпечення громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності слід класифікувати на такі: у політичній сфері; в економічній сфері; у соціальній сфері; у техногенній сфері; у екологічній сфері.

**Ключові слова:** громадська безпека, класифікація, загроза, надзвичайна ситуація.

**Постановка проблеми.** Характер та рівень загроз, своєчасне їх виявлення визначають напрями діяльності органів публічної адміністрації як загальної, так і спеціальної компетенції, щодо їх попередження та ліквідації наслідків, форми, способи, засоби та методи вирішення завдання щодо забезпечення громадської безпеки за таких умов. Сутність викладеного дає підстави твердити про важливу роль для практичної діяльності вказаних органів з питань забезпечення громадської безпеки визначення класифікації загроз громадській безпеці. Подібне групування дозволить поліпшити реалізацію заходів (організаційного, фінансового, кадрового, матеріально-технічного характеру тощо) щодо протидії їм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загально-теоретичним 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 переліку загроз забезпеченню громадської безпеки спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

**Мета** запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення видів та класифікації загроз забезпеченню громадської безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що сьогодні велика кількість населення значної кількості країни мешкає в умовах політичної нестабільності, соціальних конфліктів, що викликані різноманітними чинниками (епідеміями, економічною кризою, розподілом природних ресурсів, територіальними суперечками між державами тощо), розвиток та ускладнення технологічного процесу зумовлює зменшення територій, що придатні для повноцінного проживання та розвитку людини. Зазначених ситуацій можна нарахувати велику кількість, адже система глобальних небезпек для людства не є статистичною, а завжди динамічна. Все це створює певні загрози для забезпечення громадської безпеки. Загрози для громадської безпеки дуже різноманітні і виникають майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Однак зауважимо, що одним із дискусійних питань у юридичній науці є формування повного переліку загроз громадській безпеці. Розмірковуючи на дану тему, поставимо питання: чи можливо створити такий перелік загроз?

На міжнародному рівні ведеться суперечка щодо можливості створення виключного переліку явищ, що створюють загрозу забезпеченню безпеці держави, а зокрема громадській безпеці. Але остаточного рішення так і не було прийнято.

З одного боку, можна було б обійтись такими загальними формулюваннями, як порушення нормальної діяльності органів державної влади, необхідність відновлення конституційного правопорядку, масовий перехід державного кордону з територій суміжних країн, вчинення масових терористичних актів, що спричинили значну загибель людей, виникнення загрозових явищ техногенного або природного характеру тощо. Прихильники вичерпного переліку загроз говорять, що це дозволить обмежити адміністративне свавілля влади, не допустить вільного трактування норм закону, які визначають підстави введення надзвичайних адміністративно-правових режимів для виправдання введення останніх. З іншого боку, закритий, вичерпний перелік завжди ризикує поставити правозастосовника в скрутну ситуацію. Так, наприклад, може виникнути надзвичайна ситуація, а обставини, що її спричинили, не перераховані у законодавстві. Це перешкоджає застосуванню надзвичайних заходів і вихід із такої ситуації тільки один – це внесення змін у законодавство [1, с. 60].

Можна погодитися і з прихильниками виключного переліку обставин. При підготовці законодавства з питань забезпечення громадської безпеки законодавець повинен був проаналізувати історію забезпечення громадської безпеки, закордонний досвід застосування відповідних заходів щодо забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, та на підставі отриманої інформації передбачити усі можливі ситуації, що можуть створити реальну або потенційну загрозу для її забезпечення. Так, наприклад, законодавець передбачив закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Чому б по такому ж принципу не передбачити усі загрози для громадської безпеки?

Слід підтримати позицію тих вчених, які обґрунтовують необхідність створення невичерпного переліку. Ми вважаємо, що перелік загроз громадській безпеці повинен носити орієнтаційний, рекомендаційний характер. Законодавець може перерахувати найбільш характерні суспільні явища і обставини та надзвичайні ситуації, що вони викликають. А для запобігання вільного трактування норм закону та недопущення адміністративного свавілля з боку органів державної влади слід здійснити офіційне тлумачення норм Закону.

Аналіз наукової літератури [2; 3], практичної діяльності органів публічного управління 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: недоліки у роботі органів публічного управління з питань реалізації державної політики у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства; ріст рівня корупції серед посадових осіб органів публічного управління, правоохоронних органів; неспроможність правоохоронних органів ефективно забезпечити реалізацію заходів щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, незаконне обмеження прав і свобод людини та громадянина, прояви обмеження прав і свобод окремої національної меншини; структурна та функціональна незбалансованість національної політики у центрі та регіонах, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози громадській безпеці; незаконна діяльність політичних партій та інших громадських організацій (в тому числі і релігійних організацій) тощо.

По-друге, до загроз громадської безпеки в економічній сфері можна віднести: 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; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення населення, що призводить до збільшення витрат на утримання даних об'єктів за рахунок населення; неефективність антимонопольної політики у сфері забезпечення населення товарами першої необхідності; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення та здійснення контролю за його якістю тощо. По-третє, до загроз громадської безпеки у соціальній сфері можна віднести: порушення законних прав та інтересів особистості у всіх сферах життєдіяльності, неспроможність держави забезпечити їх надійну та ефективну реалізацію і захист; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення та, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, «соціальних хвороб»; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва 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; порушення правил зберігання та перевезення небезпечних вантажів, як наслідок,

виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, гибель та травмування населення, а також використання значних фінансових ресурсів для подолання наслідків такої ситуації; порушення проектної документації під час будівництва промислових та житлових приміщень тощо.

По-п'яте, до загроз громадської безпеки у екологічній сфері можна віднести: значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; нерациональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми трансграничних забруднень та зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму; застарілість 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 протигрич» між розвитком виробництва, технологій та необхідністю збереження придатного для проживання суспільства оточуючого природного середовища.

Зазначимо, що не дивлячись на швидкі темпи глобалізації відносин між державами, головна загроза її забезпеченню «знаходиться у середині держави», а саме – це внутрішні проблеми соціально-економічного, політичного, міграційного, техногенного та природного характеру.

Цікаво відзначити, що до наведених вище загроз для громадської безпеки належать не лише надзвичайні ситуації, а й інші негативні явища, які, на жаль, у законодавстві чітко не визначені, але створюють загрозу для її забезпечення. На нашу думку, для описання загроз, які створюють небезпеку для об'єктів громадської безпеки, було б доцільно використовувати поняття «фактор безпеки», під яким слід розуміти наявні та потенційно можливі явища і чинники, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян та небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Наведені раніше явища створюють реальну або потенційну загрозу для об'єктів громадської безпеки. Зазначимо, що на сьогодні у науковій літературі немає єдиного підходу до визначення об'єктів громадської безпеки. Це пов'язано з неоднозначним розумінням поняття та змісту громадської безпеки. Аналіз наукової, довідкової літератури [2; 4] та чинного законодавства [5; 6; 7; 8; 9] дає можливість до об'єктів громадської безпеки віднести такі: права і свободи, життя і здоров'я громадян, власність, навколишнє середовище, а також державні та суспільні інститути, функціонування яких направлено на забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення, суспільства, держави. Вказані об'єкти можна віднести до життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави, тому вони потребують надійного захисту. Зазначені інтереси представляють собою найбільш важливі категорії особистого та суспільного життя, які теж потребують надійного захисту. Таким чином,

можна зробити висновок, що основною метою громадської безпеки є створення та підтримання необхідного для нормального існування та функціонування рівня захищеності об'єктів громадської безпеки.

Сутність викладеного дає підстави твердити про те, що розвиток людства представляє складний процес і у визначені періоди його життєдіяльності виникають певні суперечності між природою та суспільством. Це спричиняє виникнення певного виду ситуацій, тобто, виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру. Отже, під загрозою громадській безпеці слід розуміти сукупність умов та факторів, що створюють реальну або потенційну загрозу для реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави у політичній, економічній, соціальній, техногенній, екологічній сферах.

Формулювання та класифікація загроз громадській безпеки та об'єктів її охорони дозволяє виокремити такі основні пріоритети забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях:

– забезпечення прав і свобод, а також законних інтересів фізичних та юридичних осіб в умовах дії обмежувальних заходів, застосування яких зумовлено виникненням надзвичайної ситуації;

– забезпечення охорони майна всіх форм власності, що залишилось без нагляду внаслідок виникнення надзвичайної ситуації, а також створення умов для збереження культурних цінностей;

– забезпечення надійної охорони громадського порядку, а також забезпечення політичної та соціальної стабільності у державі, усунення причин та умов, що провокують їх дестабілізацію;

– забезпечення захисту державного кордону, регулювання міграційних потоків населення в умовах виникнення трансграничних надзвичайних ситуацій;

– забезпечення надійного функціонування системи попередження та реагування на надзвичайні ситуації, одним із напрямків діяльності якої є ліквідація або часткове усунення негативних наслідків надзвичайної ситуації, а також забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що перелік загроз громадській безпеці повинен носити орієнтаційний, рекомендаційний характер. Законодавець може перерахувати найбільш характерні суспільні явища і обставини та надзвичайні ситуації, що вони викликають. А для запобігання вільного трактування норм закону та недопущення адміністративного свавілля з боку органів державної влади слід здійснити офіційне тлумачення норм Закону.

Під загрозою громадській безпеці слід розуміти сукупність умов та факторів, що створюють реальну або потенційну загрозу для реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави у політичній, економічній, соціальній, техногенній, екологічній сферах.

Загрози для забезпечення громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності слід класифікувати на такі: у політичній сфері; в економічній сфері; у соціальній сфері; у техногенній сфері; у екологічній сфері.

Для описання загроз, які створюють небезпеку для об'єктів громадської безпеки, було б доцільно використовувати поняття «фактор небезпеки», під яким слід розуміти наявні та потенційно можливі явища і чинники, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян та небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

### Література:

1. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: [монография] / В.Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
2. Гушин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. д-ра юрид. наук.: 12.00.02 / Академия управления МВД России. – М., 1998. – 449 с.
3. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук, 12.00.07 / Є. Б. Ольховський. – Х., 2003. – 191 с.
4. Варгузова А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. А. Варгузова. – М., 2005. – 184 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України 19.06.2003 р. // Офіційний Вісник України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
8. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
9. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.91 р. // Голос України. - № 55 від 21.03.91 р.

### Басова Ю. Ю. К вопросу об определении перечня угроз обеспечения общественной безопасности

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов по определению классификации и видов угроз для обеспечения общественной безопасности, а также углубленно понятийный аппарат. На основании проведенного исследования автором сформулировано авторское определение понятия угрозы общественной безопасности как совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную угрозу для реализации жизненно важных интересов личности, общества, государства в политической, экономической, социальной, техногенной, экологической сферах. Кроме того, установлено, что угрозы для обеспечения общественной безопасности по сферам общественной и государственной деятельности следует классифицировать на следующие: в политической сфере; в экономической сфере; в социальной сфере; в техногенной сфере; в экологической сфере.

**Ключевые слова:** общественная безопасность, классификация, угроза, чрезвычайная ситуация.

### Basova Y. The issue of determining the list of threats to public security

**Summary.** The article presents the analysis of scientific papers and legal acts, by definition, classification and types of threats to public security, as well as in-depth conceptual framework. Based on this study, the author formulated the author's definition of threat to public security as a set of conditions and factors that constitute a real or potential threat to the realization of the vital interests of the individual, society and state in the political, economic, social, technological, environmental spheres. It is also found that the threat to public security in the spheres of social and public activities should be classified as follows: in the political sphere; in the economic sphere; in the social sphere; in the technological sphere; in the environmental sphere.

**Key words:** public security, classification, threat, emergency.