

Фатхутдінов В. Г.,

доктор юридичних наук, доцент

Головне управління Пенсійного фонду України у Київській області

ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю правового змісту забезпечення громадської безпеки. Зазначено, що безпекове правове середовище – це сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового простору суспільства. Визначено, що безпековий правовий простір та безпекове правове середовище співвідносяться як надана можливість засвоєння тієї чи іншої безпекової інформації (безпековий правовий простір) і можливість, що реалізована, здійснена в певних координатах часу й простору окремим індивідом, певними соціумами, суспільством загалом (безпекове правове середовище) за допомогою відповідних державно-владних механізмів.

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

Постановка проблеми. Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства й держави, так і в разі виникнення надзвичайних ситуацій, досягається шляхом провадження єдиної політики національної безпеки у внутрішній сфері, а отже, сфері громадської безпеки, завдяки реалізації заходів організаційно-правового, інформаційного, фінансово-економічного, політичного й іншого характеру, спрямованих, передусім, на попередження загроз національним інтересам України.

З метою створення та підтримання необхідного рівня безпеки об'єктів громадської безпеки розробляється система правових норм, що регулюють суспільні відносини в цій сфері, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади, а також недержавних формувань з питань забезпечення громадської безпеки та попередження фактів виникнення надзвичайних ситуацій різного походження. Відбувається формування органів, що спеціально створені для реалізації напрямів діяльності держави у сфері попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки в цих умовах, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю.

Окремі питання поняття громадської безпеки, національної безпеки були предметом дослідження Коломієць В.Ф., Басова А.В., Ліпкана В.А., Ольховського Є.Б. та ін.

Мега статті – розкрити правовий зміст забезпечення громадської безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Основному Законі України йдеться про те, що конституційний лад нашої держави ґрунтується на принципі пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а держава відповідає перед людиною і суспільством за свою діяльність. Причому слід ураховувати й те, що, окрім прав і свобод, громадяни України мають і громадські обов'язки, зокрема щодо безумовного дотримання національного та міжнародного законодавства. Відповідно до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, до найважливіших об'єктів, що охороняються державою, належать громадський порядок та громадська безпека.

Сучасна юридична наука, широко послугуючись категорією «безпека», донині не виробила чіткої парадигми щодо евристичних можливостей її адекватного застосування. Адже цю категорію використовують у межах конституційного права, кримінального права, кримінального процесу та адміністративного права. Безперечно, така багатозначність і широке використання можуть свідчити про непересічне значення цієї категорії для означення певних процесів відповідно до тієї чи іншої предметної сфери людської діяльності. Водночас слід бути коректним під час визначення його конкретного поняття [1].

Ми поділяємо думку, висловлену в численних дослідженнях з адміністративно-правової тематики, стосовно того, що неоднозначна термінологія, передусім у сфері безпеки, яка широко використовується останніми роками, спонукає не лише до нечітких, а й подекуди методологічно хибних висновків [1, с. 108], що призводить до викривленого правотлумачення та правозастосування, негативно позначається на ефективності правового регулювання праввідносин у сфері громадської безпеки.

Окремо зауважимо, що термін «громадська безпека» доволі часто жито в чинних нормативних актах, наприклад у Кодексі України про адміністративні правопорушення, законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Про правовий режим надзвичайного стану». Крім того, дефініція «громадська безпека» пов'язана з одним зі структурних елементів органів внутрішніх справ – міліцією громадської безпеки, діяльність якої під час Революції гідності зазнала найбільше нарікань. На нашу думку, однією з багатьох важливих причин цього стало неефективне правове регулювання громадської безпеки, її відірваність від національної безпеки, зацікленість на діяльності міліції громадської безпеки з метою збереження громадського спокою. Інакше кажучи, слід переосмислити зміст діяльності із забезпечення громадської безпеки (те, що було) і правового регулювання громадської безпеки (те, що ми пропонуємо).

Такий вузький підхід виявився помилковим і, на жаль, досить дорого коштував нашій державі. Тому, ймовірно, законодавець під час утворення Національної поліції вже не передбачив створення поліції громадської безпеки, а утворив патрульну поліцію.

Така позиція призвела до недооцінки тих змін в оперативній обстановці, які постійно відбувалися напередодні захоплення будівель органів державної влади в АР Крим та на Сході країни, що не дало змоги спрогнозувати можливі наслідки групових порушень громадського порядку.

Забезпечення громадської безпеки здійснюється шляхом використання системи соціальних, економічних, організаційних, правових заходів, що створюють базу для її підтримки, тобто правовий зміст забезпечення громадської безпеки полягає в комплексності безпекового законодавства, яке регулює громадську безпеку. Причому до структури цієї правової сис-

теми входять норми різних галузей права – адміністративного, конституційного, трудового та інших. Тому, на нашу думку, доцільним є ухвалення систематизуючого нормативно-правового акта на рівні закону, в якому були б об'єднані всі правові норми різних галузей права щодо реалізації державної політики у сфері громадської безпеки державної політики громадської безпеки (безперечно, крім кримінального, оскільки саме цією галуззю передбачаються покарання за порушення громадської безпеки).

Тому вважаємо, що забезпечення громадської безпеки пов'язане з наявністю комплексу правових норм, що створюють базу для її підтримки, тобто правовий зміст забезпечення громадської безпеки полягає в комплексності безпекового законодавства, яке регулює громадську безпеку. Структуру цієї правової системи становлять норми різних галузей права: адміністративного, конституційного, трудового тощо. З метою впорядкування правових норм різних галузей права щодо реалізації державної політики громадської безпеки запропоновано *проект Закону України «Про забезпечення громадської безпеки»*, який розроблено на основі систематизації безпекового законодавства.

Розробленню цього нормативного акта мають передувати ґрунтовні теоретичні дослідження щодо *систематизації безпекового законодавства* – системи законів України, чинних міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини й відповідають національним цінностям і національним інтересам України.

Термінологія та поняття, якими нині послуговуються як законодавці, так і науковці у сфері громадської безпеки, досить віддалені від парадигмальності, тому закономірною є потреба у визначенні принаймні нашого авторського бачення щодо цього. Вчені дискутують стосовно змісту категорій «сфера безпеки» та «сектор безпеки». Проте обидва ці терміни не досить вдалі, особливо «сектор» (англ. *security sector*). На нашу думку, важливим елементом наукового аналізу є з'ясування змісту таких понять, як «безпековий простір» (англ. *security space*) та «безпекове середовище» (англ. *security environment*).

Водночас особливого значення з урахуванням проведення проти України гібридної війни набуває поняття «*безпековий простір*». Це поняття доволі динамічне, оскільки змінюється разом із трансформацією безпекової конфігурації не лише світу, а й окремих регіонів. Воно може бути різним за обсягом залежно від національних цінностей; регламентованим чи ні; різнитися ступенем довершеності, коефіцієнтом використання сили або, навпаки, ігноруванням нормативно-правових регуляторів як у конкретному суспільстві (ігнорування законодавства України під час так званого опитування жителів АР Крим у березні 2014 року про відокремлення від України), так і на рівні міжнародного суспільства (наприклад, відсутність єдності світових лідерів щодо незаконності анексії АР Крим та прямої участі Росії в конфлікті на Сході України).

Слушною є думка Н.М. Оніщенко [2] стосовно того, що безпековий правовий простір об'єднує всі методи і шляхи, а головне – форми, в яких містяться безпекові відносини. Втім, безпековий правовий простір передбачає національний та міжнародний рівні.

У сучасних умовах перегляду правових підходів до правового розвитку держави необхідність дослідження правового безпекового простору зумовлена, передусім, тим, що він є глобальною, комплексною, інтегральною категорією, яка відображає всі сфери життєдіяльності суспільства та цілісну правову дійсність. Правовий безпековий простір є формою існування і державного розвитку загалом. Він здійснює характерологічний вплив на зміни в суспільстві, вдосконалення законодавчого процесу, підвищення ефективності правового регулювання, формування суспільної та індивідуальної правосвідомості, спрямованої на реалізацію національних цінностей.

Аналізуючи український безпековий простір з позицій синергетики, його можна вважати відкритою системою, що самоорганізовується, адже саме за допомогою добровільних батальйонів, волонтерів і саме недержавного складника було здійснено суттєві кроки на шляху збереження територіальної цілісності, конституційного ладу та стримування агресора, недопущення його проникнення вглиб території. Нині безпековий простір України є унікальним, він становить яскравий приклад самоорганізації системи безпеки, кожний елемент якої перебуває в конструктивній взаємодії, а система загалом характеризується синергетичним ефектом.

Отже, створення єдиного безпекового простору – найскладніший інтегративний процес, учасниками якого є не лише державні органи, а й недержавні суб'єкти – громадські об'єднання, підприємства, установи, організації різних форм власності, юридичні та фізичні особи.

Відповідно, дії органів державної влади й недержавних суб'єктів у всіх напрямках створення єдиного інформаційного простору мають бути чітко регламентовані законодавством, яке визначає права й обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо створення безпекових ресурсів та організації доступу до них.

Наслідком функціонування безпекового правового простору є безпекове правове середовище, яке є тим чинником, що визначає специфіку нормативно-правового впливу в регулюванні поведінки людей, вибір керівним суб'єктом найоптимальніших методів правового регулювання, встановлення меж і сфер правової регуляції. Суттєвою є роль та значення правового середовища для вдосконалення механізму правореалізації, виявлення факторів – як тих, що стимулюють, так і тих, що перешкоджають здійсненню соціальними суб'єктами юридичних прав і обов'язків. Очевидною є значущість соціально-правового середовища для створення в суспільстві атмосфери справжньої законності, формування в населення, посадових осіб поважного ставлення до закону [2].

Безпекове правове середовище охоплює систему юридичних зв'язків і відносин, правових комунікативних установ, правових реалій, зумовлених дією права, що визначає характер, спрямованість та інтенсивність правової активності [2].

Безпекове правове середовище – системне утворення, центральною ланкою якого є людина. Її соціально-правова активність спрямована на сприйняття, здійснення й відтворення правових настанов. Система суспільних зв'язків і відносин, що відображає взаємодію людей у сфері суспільного життя, окресленого правом, є головним і суттєвим аспектом у розумінні безпекового правового середовища. У цьому значенні безпекове правове середовище є плинним у просторі й часі процесом руху правових зв'язків і відносин [2].

Таким чином, *безпекове правове середовище* – це сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового простору суспільства. Співвідношення безпекового простору та безпекового середовища ґрунтується на засвоєнні безпекової інформації, спроможності сприймати її в певних координатах часу й простору окремим індивідом і суспільством за допомогою відповідних державно-владних механізмів, що наділяє їх ознакою унормованості.

Отже, безпековий правовий простір та безпекове правове середовище співвідносяться як надана можливість засвоєння тієї чи іншої безпекової інформації (безпековий правовий простір) і можливість, що реалізована, здійснена в певних координатах часу й простору окремим індивідом, певними соціумами, суспільством загалом (безпекове правове середовище) за допомогою відповідних державно-владних механізмів [2].

Ураховуючи викладене, а також те, що формування й розвиток єдиного безпекового простору України є одним із головних напрямів формування та реалізації державної політики національної безпеки України [3], можемо стверджувати, що *поняття правового безпекового простору* становить самостійну категорію, яка надає можливість аналізувати й оцінювати правову безпекову реальність узагальнено, а не через окремі її компоненти, правильно аналізувати загрози в нерозривній єдності з національними інтересами, національною ідеєю, національною ідентичністю та заходами забезпечення національної безпеки – напрямами державної політики національної безпеки України.

Важливим елементом правового змісту процесу забезпечення громадської безпеки є формування відповідного законодавства. Питанням удосконалення окремих аспектів громадської безпеки приділено значну увагу. Предметом значної кількості досліджень є різноманітні адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки, які ми розглянемо далі. Натомість лише незначна частка цих праць присвячена аналізу законодавства про безпеку як елементу правового змісту процесу забезпечення громадської безпеки. Адже здебільшого автори зосереджують свою увагу на правовому регулюванні окремих видів правовідносин у сфері громадської безпеки. Вважаючи ці дослідження важливими, переконані, що нині постало питання щодо розгляду необхідності кодифікації законодавства про безпеку, а також наукової потреби у виробленні консенсуального поняття «безпекове законодавство».

Здійснений нами семантичний та герменевтичний аналіз безпекового законодавства свідчить про те, що *законодавство України про безпеку* (безпекове законодавство) становлять Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби забезпечення національної безпеки, доктрини національної безпеки, Стратегія національної безпеки України, міжнародні договори й угоди, ратифіковані Україною, а також принципи й норми міжнародного права, які не суперечать національним інтересам України.

Отже, можна виокремити такі *рисни безпекового законодавства*.

1. Термін «законодавство» ми тлумачимо не лише як закони, а й підзаконні нормативно-правові акти, які здебільшого регулюють суспільні безпекові відносини. Така позиція ґрунтується на тому, що в юридичній енциклопедії термін «законодавство» визначено як *систему нормативних актів*, якими регулюються

суспільні відносини, і як головний засіб реалізації функцій законодавчої влади та основний метод здійснення правотворчої функції держави, що полягає в діяльності відповідних державних органів з розроблення, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів.

2. Більшість безпекових відносин урегульовані підзаконними нормативно-правовими актами, через що їх незарахування до загальної системи поняття «безпекове законодавство» є штучним обмеженням правового поля лише за ознакою форми ухвалення важливого державного рішення.

3. Дискусійним залишається той факт, що безпекове законодавство обмежується винятково законодавчими актами про окремі галузі, види, форми і засоби забезпечення безпеки, оскільки за межами цієї сукупності законодавчих актів лишаються ті, які встановлюють різноманітні режими безпеки й інші аспекти безпекової діяльності.

4. Не менш дискусійним є положення про «принципи і норми міжнародного права», оскільки Конституція України чітко визначає, що лише чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Однак ми наполягаємо на тому, що визначальним критерієм має бути відповідність національним інтересам. Якщо Верховна Рада надала згоду на обов'язковість того чи іншого міжнародного договору, який суперечить національним інтересам, то він має бути скасований. І це положення має бути закріплено в новому Законі України «Про національну безпеку України», адже не завжди ухвалені закони відповідають національним інтересам саме України, а отже, коли згода на обов'язковість певного міжнародного договору надається Верховною Радою України всупереч проголошеним нами вище положенням, то фактично формується тенденція порушення правової безпеки – дії тих чи інших суб'єктів безпеки відповідно до положень законодавства, реалізація яких здатна завдати шкоди національним інтересам, порушити територіальну цілісність і державний суверенітет.

Таким чином, термін «законодавство» ми трактуємо в широкому розумінні.

Висновки. Отже, *безпекове законодавство України* слід визначити як систему законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини та відповідають національним цінностям і національним інтересам України.

Основу нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становлять формування та підтримка його нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної впорядкованості її системи. Як було зазначено вище, основою для функціонування системи громадської безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції та завдання державних і недержавних суб'єктів сил забезпечення національної безпеки як загалом, так і за конкретними напрямами їх діяльності, підсистемами й рівнями управління. Систему нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становить сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для її повноцінного функціонування [4].

У широкому значенні йдеться про:

– Конституцію України, в якій виділено три основні різновиди безпеки: «безпека громадянина» (ст. 3), «громадська безпека» (ст. 16, 36, 39, 92), «безпека держави» (ст. 18, 37, 106);

– Закон України «Про основи національної безпеки України», де зафіксовано три основні об'єкти національної безпеки, а також 30 сфер життєдіяльності, в яких забезпечується безпека;

– інші закони України, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки;

– акти Президента України – укази, розпорядження, якими вводяться в дію або затверджуються стратегії, доктрини, комплексні цільові програми тощо;

– акти Кабінету Міністрів України, що визначають компетенцію суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настанов, положень, статутів, правил, інструкцій;

– міжнародні договори, що стосуються забезпечення як національної, так і регіональної та міжнародної безпеки, які впливають на забезпечення громадської безпеки [4].

Розглядаючи соціально-політичне визначення *громадської безпеки* крізь призму складових понять, цю категорію можна трактувати як динамічно-стійкий стан стосовно несприятливих впливів, які постійно контролюються діяльністю спеціальних державних органів, що повинні створювати умови для розвитку навичок і реалізації соціально значущих потреб людини, її законних прав і свобод, забезпечуючи розвиток та збереження матеріальних і духовних цінностей суспільства, а також територіальну цілісність, суверенітет і конституційний лад держави. У такому визначенні враховано всі елементи: об'єкт (людина, суспільство, держава), суб'єкт (сформовані для цього органи), обставини загрози (несприятливі впливи), способи забезпечення (діяльність, спрямована на підтримання динамічно-стійкого стану) [5, с. 28].

Література:

1. Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки. Право України. 2009. № 1. С. 108-116.
2. Оніщенко Н.М. До питання про сутність, природу та трансформаційні зміни інформаційного правового простору (теоретично-правовий аспект). Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 4-9.
3. Степанов В.Ю. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації державної інформаційної політики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Харків, 2012. 31 с.
4. Ліпкан В.А., Залізник В.А. Систематизація інформаційного законодавства України: монографія; за заг. ред. В.А. Ліпкана. Київ: Ліпкан О.С., 2012. 304 с.
5. Доценко О.С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 206 с.

Фатхутдинов В. Г. Правовое содержание обеспечения общественной безопасности

Аннотация. Статья посвящена раскрытию правового содержания обеспечения общественной безопасности. Отмечено, что правовая среда безопасности – это совокупность характеристик права, действующих в пространственном и временном измерениях согласно действию пространства безопасности общества. Определено, что правовое пространство безопасности и правовая среда безопасности соотносятся как предоставленная возможность усвоения той или иной информации по безопасности (правовое пространство) и возможность реализованная, осуществленная в определенных координатах времени и пространства отдельным индивидом, определенными социумами, обществом в целом (правовая среда безопасности) с помощью соответствующих государственных механизмов власти.

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

Fatkhutdinov V. Legal content of public safety

Summary. The article is devoted to the disclosure of the legal content of public safety. It is noted that the security legal environment is a set of legal characteristics that operate in spatial and temporal dimensions in accordance with the action of the security space of society. It is determined that security legal space and security legal environment relate to the possibility of assimilating one or another security information (security legal space) and the opportunity realized, implemented in certain coordinates of time and space by individual individual, certain societies, society in general (security legal environment) for using appropriate state-owned mechanisms.

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