

**І.Д. КАЗАНЧУК***канд. юрид. наук, доц.**Харківський національний університет внутрішніх справ*

УДК 341.945-057.36(477)

## ЩОДО З'ЯСУВАННЯ ЗМІСТУ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗАСОБИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ МІЛІЦІЇ

Розглянуті стисла характеристика поняття “громадська безпека” та особливості її забезпечення в діяльності міліції України на базі новітнього законодавства. На підставі проведеного аналізу теоретичних концепцій і правових норм розглянуто сутність громадської безпеки у двох вимірах: як соціально-правову категорію, і як напрямок діяльності органів внутрішніх справ.

Важливим фактором розвитку демократичних засад життєдіяльності українського народу, утвердження принципу соціальної справедливості, захисту прав і свобод громадян є забезпечення громадської безпеки в країні. Останнім часом, у результаті розвитку суспільних відносин, інститут громадської безпеки стає ключовим елементом у правовому забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, оскільки для сучасного суспільства характерна поява нових об'єктів підвищеної небезпеки [1]. Все це вимагає посиленої уваги державних інституцій до створення оптимальних правових механізмів регулювання і контролю суспільних відносин, які виникають у сфері забезпечення громадської безпеки. На підставі ст.2 Закону України “Про міліцію” [2] виконання цього завдання покладається на органи внутрішніх справ взагалі та їх складову частину – міліцію, яка виконує широкий комплекс обов'язків з різних напрямків правозахисної діяльності.

Проблема організації і правового забезпечення громадської безпеки в діяльності міліції на базі новітнього законодавства досліджена ще недостатньо, тому загальною метою даної статті є з'ясування питання щодо розкриття змісту соціально-правового інституту громадської безпеки, значущості його для органів внутрішніх справ як в науковому, так і прикладному аспекті. Адаже визначення компетенції, завдань і порядку діяльності служб міліції в процесі здійснення адміністративної діяльності залежать від того, який зміст вкладається в поняття “громадська безпека”, від точного окреслення меж, сфери застосування та співвідношення з суміжними категоріями. Незаперечним є те, що ефективність громадської безпеки певною мірою впливає на стабільність прав громадян, всебічне розмежування та задоволення інтересів їх та держави в громадському суспільстві.

Значний внесок у дослідження зазначеної проблеми зробили В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.О. Гуменюк, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, М.І. Єропкін, А.П. Клошніченко, А.Т. Комзюк, Л.В. Коваль, О.П. Коренев, В.П. Нагребельний, О.І. Остапенко, В.П. Петков, Л.Л. Попов, В.М. Самсонов, А.В. Серьогін, В.Д. Суценко, Ю.С. Шемшученко та ін. Той факт, що

однозначного підходу до визначення громадської безпеки в методологічному плані у сучасній адміністративно-правовій літературі не має, серед вчених не припиняється й відповідна термінологічна дискусія. Українське законодавство також не дає чіткого визначення громадської безпеки - з'ясувати дане поняття можна лише на основі осмислення суспільних відносин та теоретичних концепцій, висловлених у спеціальній літературі. У цьому аспекті серед вчених існує полеміка відносно необхідності розмежування, суміжних з громадською безпекою таких юридичних дефініцій, як “громадський порядок” і “правопорядок”. При цьому деякі науковці вважають таке розмежування “надуманим”, а дискусію – зайвою [3, с.88]. Дотримуючись першої думки, повністю погоджуюсь з А.І. Долговою: “конкретизація термінології – неодмінна умова чіткості у розв'язанні проблеми” [4, с.105]. Через складність і важливість даних питань вважаємо за потрібне коротко розглянути ці категорії.

В теорії права правопорядок визначається як система суспільних відносин, що врегульовані різними галузями права. Обсяг правовідносин охоплює ширше коло питань, ніж обсяг відносин громадського порядку у вузькому розумінні цієї категорії. Щодо поняття громадського порядку у широкому розумінні прийнятним є визначення, надане М.І. Єропкіним і Л.Л. Поповим. Вони розглядають громадський порядок як злагоджену структурну систему правових суспільних відносин, що виникають як у громадських місцях, так і поза ними [5, с.7]. На наш погляд, ці тлумачення далеко не повні. Між тим, громадський порядок (на відміну від правопорядку), “як морально-правова категорія”, регулюється не лише нормами права, але й нормами моралі та звичаями [6, с.18-20]. У свою чергу, таке складне явище, як громадська безпека, регулюється юридичними, технічними та організаційними нормами.

У призмі зазначених дефініцій найбільш близькою до громадської безпеки є сфера громадського порядку. Між ними існує тісний діалектичний взаємозв'язок. Наприклад, недопущення масових безладь створює умови, які перешкоджають можливим порушенням правил протипожежних правил, дорожнього руху, створенню аварій-

них ситуацій на транспорті. У той же час неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню громадської безпеки, гарантує непорушність громадського порядку [7, с.62]. Зважаючи на це, частина науковців стверджує, що під термінами “громадська безпека” і “громадський порядок” взагалі розуміється певний позитивний стан, що існує в суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як перед суспільством, так і перед окремими громадянами [7, с.64].

На підставі проведеного аналізу теоретичних концепцій і правових норм розглянемо сутність громадської безпеки у двох вимірах: як соціально-правову категорію, і як напрямок діяльності органів внутрішніх справ. Із визначенням сучасної постановки проблеми новизну, насамперед, вбачаємо у тому, що розмежовуючи громадський порядок і громадську безпеку як самостійні категорії, є потреба визначити об’єкт правових відносин у цих сферах, що дозволить більш чітко виділити відповідні адміністративні делікти.

В адміністративній науці зазначено, що до суспільних відносин, пов’язаних з громадським порядком, необхідно віднести громадську безпеку, громадський благоустрій, внутрішній розпорядок на підприємствах, в установах та організаціях, охорону передбачених законом форм власності, безпеку держави [6, с.17]. На відміну від громадського порядку громадська безпека – це система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення шкідливих для життя і здоров’я людини наслідків, котрі можуть бути заподіяні в результаті дій людей або штучним, або природним джерелом підвищеної небезпеки. Зокрема, щодо штучного, прикладом може слугувати можливість нейтралізувати негативні сторони впливу людини і техніки (наприклад, при експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського і річкового транспорту, при використанні у виробництві технологічних процесів, які базуються на застосуванні електромагнітних випромінень, хімічних речовин, технічних пристроїв, котрі мають великі швидкості та потужності) [8, с.138]. У такому випадку головною рисою громадської безпеки є урегульованість дій конкретних осіб, що виконують відповідні операції з джерелами підвищеної небезпеки, а також окремі роботи, пов’язані з ризиком (загрозою) для населення.

Отже, якщо мова йдеться про громадську безпеку, то на перший план виступає елемент загрози, що посягає на цінності, які є досить різноманітними. Безсумнівно, “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість, безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю” (стаття 3 Конституції України). У свою чергу, Концепція реформи адміністративного права проголосила принцип: “громадянину дозволено все, що прямо не заборонено законом” [9, с.4]. Акцентуючи увагу на тому, що цей принцип в умовах сьогодення проявляється в усіх відносинах, в тому числі й у відносинах громадської безпеки, необхідно мету встановлення та забезпечення громадської безпеки розподіляти на першочергову та другочергову.

Першочерговою метою є захист життя і здоров’я людини, як найвищої соціальної цінності в Україні. Другочергова мета має два аспекти: 1) створення умов для нормального безперебійного функціонування об’єктів, що є джерелами підвищеної небезпеки; 2) здійснення належного контролю за ними.

Деякі автори, аналізуючи зв’язок понять та правових інститутів, які характеризують громадську безпеку, нази-

вають серед ознак, що впливають на її стан, зовнішні обставини. Це – нормальна життєдіяльність людей, усунення негативних якостей, джерел підвищеної небезпеки і забезпечення цих відносин законами та іншими правовими нормами [4, с.107]. Основними причинами виникнення небезпеки можуть бути: стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на загальнолюдські цінності і власність, неврегульоване використання механізмів і машин, які є джерелами підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов’язаних з ризиком для населення тощо.

Отже, на підставі аналізу точок зору вчених-адміністративістів, громадську безпеку треба розглядати, як систему зв’язків та відносин, що складається у відповідності до техніко-юридичних норм під час використання об’єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя та здоров’я людей, майна державного колективного чи особистого, а також з початком особливих надзвичайних умов, пов’язаних із стихійними лихами та іншими надзвичайними обставинами. Окрім цього, узагальнюючи етимологічні погляди, варто погодитись з думкою О.Д. Коломієць про те, що поняття “громадська безпека” є більш широким за значенням, ніж “громадський порядок”. На це вказує й те, що деякі вчені вживають термін “громадська безпека” у співвідношенні дефініцій “державна безпека” [4, с.108] і “національна безпека”, які мають збірний характер [3, с.89].

Відзначимо, що спроби дати визначення терміну “громадська безпека” на законодавчому рівні визвали тільки критику і певний “хаос” законопроектів. Наприклад, розглядаючи дефініцію “безпека дорожнього руху” як складову громадської безпеки, В. Развадовський зазначає, що навіть у Законі України “Про дорожній рух” не вказана дефінітивна норма “безпека дорожнього руху” [8, с.138]. Тому це поняття він логічно визначає як відсутність дорожньо-транспортної пригоди. За його словами, “на відміну від вітчизняного Закону, у Законі Російської Федерації “Про безпеку дорожнього руху” безпека прямо визначена як стан даного процесу, “який відображає ступінь захищеності його учасників і держави від дорожньо-транспортних пригод” [8, с.139]. Таким чином, цілком доцільною є точка зору про визначення безпеки дорожнього руху як категорії, зміст якої розкривається через поняття “громадська безпека”, а саме захищеності життєво важливих інтересів учасників дорожнього руху і суспільства в цілому від загрози виникнення дорожньо-транспортних пригод та їх негативних наслідків. Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький і В.М. Гарашук визначають безпеку в цій сфері як “врегульований правовими нормами процес руху, експлуатації транспортних і інших засобів, що включає можливість заподіяння фізичної і майнової шкоди” [6, с.20].

При вивченні законодавства і практики його застосування в інших країнах можна зробити висновок, що там не використовується термін громадська безпека. Найбільш цікавим є підхід до цього питання у законодавстві КНР, де немає Кодексу про адміністративні правопорушення, аналогічних тим, що є у всіх країнах СНД. Але там є Положення про стягнення за порушення громадського порядку, яке розрізняє:

- а) порушення громадського порядку;
- б) нанесення збитку громадській безпеці;
- в) нанесення збитку громадському спокою.

Зокрема, у статті 20 цього Положення сказано: “до особи, що наносить збиток громадській безпеці шляхом

здійснення однієї з нижче перерахованих дій, застосовуються затримка до 15 діб, грошовий штраф до 200 юанів чи попередження". До таких дій законодавець відносить [10, с.15-16]:

1) незаконне носіння, зберігання вогнепальної зброї чи боєприпасів, здійснення інших дій, що порушують правила поведінки зі зброєю, якщо ці дії не підлягають кримінальному покаранню;

2) порушення правил поведінки з небезпечними матеріалами - вибуховими, отруйними, легкозаймистими, радіоактивними й іншими речовинами, їх виробництво, збереження, транспортування, використання, якщо при цьому не мали місце серйозні наслідки;

3) незаконне виготовлення, продаж, носіння холодної зброї - фінок, кинджалів, а також ріжучих та колючих предметів, які підлягають контролю;

4) порушення правил безпеки при експлуатації готелів, ресторанів, кінотеатрів, видовищних закладів, стадіонів, виставок, а також інших місць скупчення народу; не усунення порушень, незважаючи на розпорядження органів громадської безпеки;

5) неприйняття відповідних заходів безпеки при організації масових мітингів чи культурних, видовищних, спортивних заходів, виставок; не усунення громадської безпеки;

6) порушення правил експлуатації поромів, переправ; не усунення порушень, незважаючи на розпорядження органів громадської безпеки;

7) вторгнення на авантажений паром, перевантаження порому або примушення поромника до порушення правил безпеки, до ризикованого пересування порому, якщо ці дії не підлягають кримінальному покаранню;

8) риття ям, спорудження перешкод на залізничних і шосейних дорогах, на річкових шляхах, дамбах, пошкодження, перенесення покажчиків, що могло вплинути на безпеку руху транспорту.

Такий підхід істотно розширює поняття громадської безпеки. До того ж багато діянь, що розглянуті законодавцем КНР як порушення (риття ям, порушення правил експлуатації поромів і т.д.), нашим законодавством у якості таких не розглядаються. Зокрема, важливе попереджувальне значення має розглянутий захід при стихійних лихах (пожежах, повенях, землетрусах).

Кажучи про безпеку в загальному розумінні, О.М. Бандурка розглядає її як стан, коли не існує реальної загрози життю і здоров'ю людини, іншим її цінностям та інтересам держави. Залежно від об'єкта, до якого вона має відношення, безпека, як він значає, поділяється на безпеку особистості, безпеку суспільства, безпеку організацій та безпеку держави [11, с.352]. Між собою всі ці різновиди безпеки пов'язує те, що забезпечуються вони в цілому органами внутрішніх справ. Не випадково один із підрозділів міліції, який здійснює адміністративну діяльність у відповідності зі статтею 7 Закону України "Про міліцію", має назву міліції громадської безпеки [2]. Обов'язки служб і підрозділів міліції громадської безпеки з забезпечення громадської безпеки [12], зокрема, при пожежах, повенях, землетрусах, у період ураганів, при епідеміях і епізоотях, при виявленні бомб, снарядів, мін, що не розірвались, вибухових, радіоактивних та інших речовин, які представляють небезпеку для населення, передбачені нормативними актами МВС України.

Все це вказує на те, що і громадський порядок, і громадська безпека – це об'єкти захисту, здійснюваного органами внутрішніх справ за допомогою адміністративної діяльності (наприклад, здійснення правил дозвільної системи, забезпечення правил дорожнього руху). В цьому аспекті громадська безпека відображає: 1) відсутність спричинення шкоди правоохоронним інтересам; 2) відсутність загрози жодної небезпеки для значної частини людей і нормального функціонування основних інститутів суспільства (державних і недержавних організацій); 3) стан захищеності населення країни від загроз природного і техногенного характеру, а також від злочинних посягань на права громадян, їх життя і здоров'я. В спеціальній літературі специфічність громадської безпеки визначається площею ураженої території (об'ємом), джерелами, засобами забезпечення і способами регулювання.

Загалом забезпечення громадської безпеки пов'язано з двома формами діяльності органів внутрішніх справ: контроль за дотриманням громадянами і державними інституціями загальних правил безпеки; контроль за дотриманням спеціальних правил безпеки. Посягання на ці дві складові громадської безпеки визначають, відповідно, дві групи правопорушень у цій сфері. Першу групу складають порушення загальних правил безпеки (тероризм, захват заручників, масові безпорядки та ін.). До другої групи віднесені порушення спеціальних правил безпеки (правила здійснення окремих робіт або правил поводження з предметами і речовинами, перелік яких наданий в Положенні Кабінету Міністрів України "Про дозвільну систему" від 12.10.1992 року за № 576).

Не можна не погодитися з висловом І.І. Веремеєнко, що забезпечення громадського порядку в процесі правозахисної діяльності, спілкування людей є основою громадського порядку, яке характеризується наявністю "громадського спокою і нормальною життєдіяльністю суспільства" [11, с.354].

Безсумнівно, найкращими засобами забезпечення громадської безпеки є норми права [6, с.22]. Громадяни повинні додержуватися спеціальних заборон, які встановлюються державою у правових актах, діючих в сфері громадської безпеки. Реалізація норм права складає юридичний зміст громадської безпеки. З урахуванням правового регулювання відносин в сфері громадської безпеки правові норми можуть бути зведені у дві загальні групи: норми, які визначають правовий статус і відповідальність громадян в зазначеній сфері; норми, які визначають компетенцію державних органів та їх посадових осіб. Додержання і виконання норм гарантується чинним законодавством України, яке визначає можливість застосування органами внутрішніх справ санкцій до порушників.

Враховуючи це, основним напрямком діяльності держави щодо захисту прав людини є процес подальшого удосконалення законодавчої бази у сфері забезпечення громадської безпеки на основі міжнародних стандартів і принципів. Так, у Російській Федерації діє Закон РФ "Про безпеку" (1992 р.), та Концепція національної безпеки Російської Федерації (2000 р.). В них відображені не тільки підходи до визначення понятійного апарату в сфері (національної) безпеки, але й стратегічні завдання та пріоритети в забезпеченні безпеки особистості і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [3, с.88]. Нажаль, в Україні подібних законодавчих актів і державних програм не при-

йнято. З огляду на викладене, виникає нагальна потреба в прийнятті низки законопроектів, які необхідні для належного регулювання суспільних відносин в сфері громадської безпеки, зокрема: "Про органи внутрішніх справ", "Про забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в Україні", "Про дозвільну систему", "Про зброю", "Про порядок організації і проведення громадянами масових заходів і акцій" та ін.

Вкажемо й на те, що сьогодні не повністю урегульовані в правовому відношенні питання, які стосуються евакуації населення у випадках аварії на атомних станціях, забезпечення населення, що мешкає поблизу АЕС, засобами особистого протирадіаційного захисту. Так, ситуація на Чорнобильській АЕС призвела до того, що в момент виникнення катастрофи, люди, які жили в охопленій аварією місцевості, а також співробітники органів внутрішніх справ виявилися незахищеними від радіації, одержали великі, небезпечні для здоров'я, а в багатьох випадках - і смертельні дози опромінення. Тому розробки, які стосуються проблем громадської безпеки, повинні бути активізовані. За особливих умов, таких як стихійне лихо, аварія, катастрофа, епідемія і епізоотія, Верховною Радою України або Президентом України відповідно до Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" [13] може встановлюватись такий правовий режим надзвичайного стану у випадках, якщо ці умови загрожують життю і здоров'ю населення. Зазначимо, що у цих випадках припинення обмеження руху транспорту - дієвий засіб забезпечення особистої і майнової безпеки громадян, припинення суспільно небезпечних дій.

Слід також відмітити, що значну роль у сфері забезпечення громадської безпеки відіграє можливість застосування міліцією заходів припинення до порушників громадської безпеки. Згідно ст.24 Кодексу України про адміністративні правопорушення до таких заходів належать [14]: відсторонення осіб від керування транспортними засобами; заборона експлуатації транспортних засобів; призупинення роботи об'єктів дозвільної системи.

Таким чином, якщо говорити про сферу діяльності міліції, то мається на увазі не тільки охорона громадського порядку, хоча це є головним її завданням, але й окремі функції щодо забезпечення сфери громадської безпеки як важливого напрямку адміністративної діяльності. Гарантіями забезпечення громадської безпеки є подальша демократизація громадського суспільства, науковість і практичне обґрунтування правових норм, їх суворе виконання і дотримання усіма членами суспільства, ефективна діяльність органів внутрішніх справ щодо усунення загрози

життєдіяльності держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 р. // ВВР України. -2001. -№ 15. -Ст.73.
2. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. -1991. -№ 4. -Ст.20.
3. Кардашова И.Б. Общественная безопасность как составляющая национальной безопасности // Административное право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.-практ. конф.; м. Київ, 22 грудня 2006 р. -К.: Київськ. нац. ун-т. внутр. справ, 2006. -С.88-91.
4. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. -М., 1998. -128 с.
5. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. -М.: Юрид. лит., 1973. -209 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. -Київ: Укр. акад. внутр. справ, 1995. -177 с.
7. Маліков В.В. Сутність та зміст громадського порядку // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2005. -Вип.30. -С.60-65.
8. Развадовський В.Й. Зміст категорії «безпека» у державному управлінні транспортною системою // Право і безпека. -2004. -Т.3. -№ 1. -С.136-140.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. -К.: Центр політико-правових реформ, 1998. -С.3-16.
10. Действующее международное право: В 3-х т. /Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривченко. -М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 2001. -Т.2. -832 с.
11. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ. -Харків, 2004. -780 с.
12. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки МВС України» від 10.10.2005 р., № 868.
13. Кузніченко С.О., Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: Науково-практичний коментар. -Харків: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2006. -380 с.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р., № 80731-Х. -К.: «Парламентське видавництво», 2001. -208 с.

*Надійшла до редколегії 07.07.2006*

КАЗАНЧУК И.Д. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СПОСОБОВ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКРАИНСКОЙ МИЛИЦИИ  
Рассмотрены краткая характеристика понятия «общественная безопасность» и особенности ее обеспечения в деятельности милиции Украины с учетом действующего законодательства. На основании проведенного анализа теоретических концепций и правовых норм рассмотрена сущность общественной безопасности в двух аспектах: как социально-правовая категория и как вид деятельности органов внутренних дел.

\*\*\*

KAZANCHUK I.D. SOME ASPECTS OF TERMS PUBLIC SAFETY AND ITS RELEASE METHODS IN THE FIELDS ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF MILITIA IN UKRAINE

The brief characteristic of concept «public safety» and features of its maintenance in activity of Ukraine militia in view of the current legislation are considered. On the basis of the carried out analysis in theoretical concepts and rules of law the essence to public safety in two aspects is considered: as a social-legal category and as a kind for activity of law-enforcement organs.