

УДК 351.741

В. Г. Фатхутдінов
доктор юридичних наук, доцент,
начальник Головного управління
Пенсійного фонду України у Київській області

МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

На початку XXI ст. у світі відбуваються кардинальні перетворення в безпековій сфері світу й окремих регіонів, які супроводжуються зміною структури безпекових відносин, появою нових активних учасників цих правовідносин, що створює нові виклики для системи національної безпеки, здатності держави до самозбереження. Грунтовне дослідження суті й місця громадської безпеки в системі національної безпеки вимагає вивчення та аналізу, передусім, її поняття і змісту, а вже потім – з'ясування співвідношення цих двох явищ [1].

Для з'ясування місця одного явища в системі іншого, на нашу думку, актуальним є порівняння іманентних ознак, які можуть бути як спільними чи подібними, так і кардинально різними. За основу нашого порівняння візьмемо такі критерії: суб'єкти, об'єкти, завдання, принципи, відповідальність.

У цьому контексті доцільно застосувати *компаративний метод*.

Вихідним пунктом нашого дослідження слугували нормативно-правові акти національного безпекового законодавства: закони України «Про основи національної безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» тощо.

Спільними суб'єктами забезпечення національної та громадської безпеки є такі: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо) та інші центральні органи виконавчої влади, Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

Водночас Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, громадяни України, громадські об'єднання належать до суб'єктів забезпечення

лише національної безпеки. Проте вони, на нашу думку, також повинні бути спільними, оскільки ці органи у межах своїх повноважень, визначених законодавством, провадять дії, які тим чи іншим чином спрямовані на гарантування безпеки в усіх її проявах.

Характеризуючи *суб'єкти забезпечення громадської безпеки*, слід зазначити, що в теорії адміністративного права немає єдиного погляду щодо визначення класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Водночас можна визначити їх приблизний перелік відповідно до пропонованого підходу щодо співвідношення національної та громадської безпеки. З нашого погляду, актуальним також є питання *належності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до суб'єктів забезпечення громадської безпеки*, зокрема закріплення такого його статусу під час розроблення уніфікованого нормативно-правового акта у сфері громадської безпеки. Його прийняття обґрунтовується розбіжностями в науковому та законодавчому тлумаченні вищезазначених термінів і тих, які ми вживаємо в процесі дослідження, та наявністю прогалин у національному законодавстві, що спричиняє хибне тлумачення й застосування термінів, а це може призвести до порушення прав і судового розгляду справи.

Одним із конструктивних варіантів також можна вважати теоретичне розроблення концепції безпекового (правоохоронного) омбудсмена, до завдань якого належить робота із забезпечення прав працівників правоохоронних органів [1].

Наступний критерій визначення місця громадської безпеки в системі національної безпеки – це об'єкти. Виділяють такі *об'єкти національної безпеки*:

– *людина та громадянин* (їхні конституційні права і свободи);

– *суспільство* (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні, матеріальні цінності, інформаційне та навколишнє природне середовище й природні ресурси);

– *держава* (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність) [2].

Акцентуємо увагу на тому, що в цьому переліку зазначено також і *об'єкт громадської безпеки* – безпосередньо суспільство з його цінностями, середовищем та ресурсами, тобто визнано належність громадської безпеки до системи наці-

ональної безпеки як одного з її структурних елементів.

У Стратегії національної безпеки України (2007) актуальними завданнями політики національної безпеки визначено захист таких життєво важливих національних інтересів України:

- утвердження конституційних прав і свобод людини та громадянина;
- створення умов для вільного розвитку людини, реалізації її творчого потенціалу через різноманітність форм суспільної організації;
- захист державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону;
- створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення підвищення рівня життя і добробуту населення;
- гарантування безпечних умов життєдіяльності населення, захисту і відновлення навколишнього природного середовища.

Отже, ураховуючи науково-теоретичне узагальнення поглядів на завдання громадської безпеки, можна констатувати, що завданнями громадської безпеки, які покладаються на її суб'єктів, є такі:

- здійснення нормотворчої діяльності, тобто розроблення проєктів і реалізація відомчих нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки, зокрема як у звичайних умовах, так і за умов виникнення надзвичайних ситуацій різної генези;
- участь у розробленні та прийнятті загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне та юридичне забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки;
- сприяння відновленню об'єктів громадської безпеки, яким було спричинено шкоду внаслідок виникнення надзвичайної ситуації природного чи техногенного характеру;
- провадження контрольно-наглядової діяльності у сфері громадської безпеки та порядку із залученням інститутів громадянського суспільства [3, с. 44].

Наведені норми дають змогу констатувати спільність завдань національної та громадської безпеки як у загальному вигляді (гарантування безпеки), так і в різних сферах життя суспільства (громадський аспект), окремих осіб та держави загалом (національний аспект).

Наступним елементом, за яким доцільно провести порівняння, є спільні принципи, тобто основні ідеї у сфері національної та громадської безпеки, які визначені в законах України «Про основи національної безпеки України» і «Про особливості

забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», а саме:

- верховенство права;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;
- пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів;
- своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки;
- демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки;
- використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів міжнародної колективної безпеки [2].

Застосовуючи метод екстраполяції, а також зважаючи на проведений структурно-функціональний аналіз завдань політики національної і громадської безпеки, формально-юридичний аналіз законодавчих актів, виділимо такі принципи забезпечення громадської безпеки:

- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності загальної профілактики правопорушень;
- випереджувальний характер політики громадської безпеки;
- пріоритет захисту законних прав, свобод та інтересів людини;
- імперативності спеціальної профілактики різноманітних проявів радикалізму (агресії, екстремізму, сепаратизму, тероризму, іредентизму, расизму, неонацизму, реінтеграції тощо);
- своєчасності й адекватності реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління та недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки;
- формування конструктивних і партнерських стосунків між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади;
- комплексність регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- відкритості й гласності;
- ефективного громадського та державного контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки (як державних, так і недержавних);
- здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки відповідно до національних інтересів України;

– взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за виконання взятих зобов'язань, а також за рівень громадської безпеки.

Попри наявність певних відмінностей та способів формулювання, ці принципи, на нашу думку, мають бути визнані спільними як для національної, так і для громадської безпеки.

Відповідно до законодавчо визначеної дефініції *національної безпеки* сферу громадської безпеки не виокремлено, так само, як і сферу державної та особистої безпеки, що потребує коригування.

Ще одним додатковим критерієм для визначення місця громадської безпеки в системі національної безпеки, про який не було зазначено вище, є *відповідальність*.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», особи, винні в порушенні вимог законодавства про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, несуть цивільно-правову, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність, а для системи національної безпеки одним із найважливіших напрямків цієї діяльності є розроблення і прийняття нормативно-правових актів України, які встановлюють відповідальність юридичних і фізичних осіб за порушення чинного безпекового законодавства України [3, с. 108], оскільки їх відсутність може викликати низку проблем стосовно нормозастосування.

Отже, *громадську безпеку* можна визначити як певну систему врегульованих нормами права суспільних відносин, які забезпечують запобігання та усунення загальної небезпеки насильницького спричинення шкоди правоохоронюваним інтересам загалом, гарантуючи у такий спосіб їх стабільність і надійність.

Використання дихотомічного поділу поняття дає змогу дійти висновку про співвідношення національної та громадської безпеки як системи й підсистеми, з чим можна погодитись. Також варто виокремити особисту, громадську та державну безпеку як складові, органічне поєднання яких становить зміст національної безпеки [4].

Додатковим аргументом на користь належності громадської безпеки до національної можна визнати *порівняння правоохоронюваних інтересів і життєво важливих національних інтересів*. До речі, на цю обставину звертають увагу й інші дослідники, аналізуючи тероризм. Тероризм як прояв суспільно небезпечної діяльності з метою досягнення злочинних цілей, посягаючи на громадську безпеку, посягає і на національну безпеку загалом [4, с. 3].

Поняття життєво важливих інтересів (у національній безпеці) є ширшим за обсягом, ніж поняття правоохоронюваних інтересів (у громад-

ській безпеці), оскільки правоохоронювані інтереси – це такі інтереси, які охороняються правом не лише відповідно до своєї важливості, а й через свою уразливість та слабкість захищеності. Отже, категорія правоохоронюваних інтересів формується не лише відповідно до критерію цінності для суспільства, а й положень стану захищеності, тому може становити певний інтерес (цінність), але внаслідок своєї захищеності не потребувати правової охорони, тобто не бути правоохоронюваним. Водночас висхідним критерієм належності певних інтересів до життєво важливих є суто їх цінність, пріоритетність для національної безпеки, безвідносно до стану захищеності, уразливості тощо. Отже, поняття «життєво важливі інтереси» є ширшим, ніж поняття «правоохоронювані інтереси» [4, с. 4].

Зазначене дає змогу констатувати, що громадська безпека є складовою національної безпеки. Відповідно, виникнення загрози громадській безпеці становить небезпеку для національної безпеки, що має неабиякі руйнівні наслідки.

Національна безпека України забезпечується шляхом провадження виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам. Але сьогодні актуальнішими залишаються зовнішні виклики національній безпеці, які, попри своє походження, суттєво впливають на сферу громадської безпеки. Застосовуючи діахронний метод, можна навести приклад князювання Володимира Святославича, який, зрозумівши, що зовнішні чинники суттєво впливають на громадську безпеку усередині держави, зупинив постійне розширення Київської держави і зосередився на наведенні ладу на підконтрольних їй територіях.

У цьому контексті *громадська безпека* постає як необхідна умова й органічна складова цивілізованого способу співжиття, успішного розвитку суспільства, ефективного функціонування держави та її інститутів як єдиного організму. Вона розглядається як вид соціальної діяльності державних і недержавних інституцій, за якого створюються належні, необхідні та достатні умови для захисту, збереження, відновлення та примноження духовних, матеріальних та інших цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності державних і громадських організацій, майнових та немайнових прав і свобод кожної людини, який забезпечує умови для нормальної життєдіяльності й розвитку [5].

На думку Є.Б. Ольховського, громадська безпека як соціально-правова категорія пов'язана з низкою інших категорій (національна безпека, громадський порядок, охорона власності, благоустрій, дисципліна, здоров'я людей тощо) [5, с. 6].

З метою реалізації конституційних норм з питань національної безпеки, складовою якої, як було аргументовано вище, є громадська безпека, Верховна Рада України ухвалила закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про основи національної безпеки України», спрямовані на концентрацію зусиль держави в цьому важливому напрямі. Однак зазначені нормативні акти лише формулюють загальну концепцію і майже не торкаються питань розв'язання проблем громадської безпеки, створення додаткових гарантій захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, забезпечення надійного громадського порядку.

Узагальнюючи викладене, вважаємо, що *об'єктом громадської безпеки* виступає суспільство з його цінностями, середовищем та ресурсами, тобто громадська безпека – це структурний елемент національної безпеки.

До основних *завдань*, які здійснюються суб'єктами забезпечення громадської безпеки, належать:

- розроблення стратегії захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запровадження загальнодержавних програм у цій сфері;
- нормотворча діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки;
- відновлення пошкоджених унаслідок надзвичайної ситуації об'єктів громадської безпеки;
- створення умов для реалізації кадрового, матеріально-технічного, інформаційного напрямку діяльності суб'єктів громадської безпеки;
- контрольно-наглядова діяльність, зокрема за участі громадськості.

До того ж, доцільно констатувати спільність завдань національної та громадської безпеки як загалом (гарантування безпеки), так і в різних сферах життя суспільства (громадський аспект), окремих осіб та держави в цілому (національний аспект).

До основних *принципів* забезпечення громадської безпеки належать такі: верховенство права; законність; пріоритетність загальної профілактики правопорушень; випереджувальний характер політики громадської безпеки; пріоритет захисту законних прав, свобод та інтересів людини; імперативність спеціальної профілактики різноманітних проявів радикалізму (агресії, екстремізму, сепаратизму, тероризму, іредентизму, расизму,

неофашизму, неонацизму, реінтеграції тощо); своєчасність та адекватність реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління та недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки; формування конструктивних і партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; відкритість і гласність; ефективність громадського й державного контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки (як державних, так і недержавних); міжнародне співробітництво у сфері забезпечення громадської безпеки відповідно до національних інтересів України; взаємна відповідальність особи, суспільства та держави.

Література

1. Коломієць В.Ф., Рудник Р.М. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки. Проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 9. С. 75–91.
2. Про Основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 29. Ст. 1433. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
3. Басов А.В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. Форум права. 2010. № 4. С. 42–47.
4. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2008. 36 с.
5. Ольховський Є.Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2004. 17 с.

Анотація

Фатхутдінов В. Г. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки. – Стаття.

У статті визначено місце громадської безпеки в системі національної безпеки. Вказано, що об'єкт громадської безпеки – це безпосередньо суспільство з його цінностями, середовищем та ресурсами, тобто визнано належність громадської безпеки до системи національної безпеки як одного з її структурних елементів. Громадську безпеку можна визначити як певну систему врегульованих нормами права суспільних відносин, які забезпечують запобігання та усунення загальної небезпеки насильницького спричинення шкоди правоохоронюваним інтересам загалом, гарантуючи таким чином їх стабільність і надійність. Додатковим аргументом на користь належності громадської безпеки до національної можна визнати порівняння правоохоронюваних інтересів і життєво важливих національних інтересів.

Ключові слова: безпека, громадська безпека, національна безпека.

Аннотация

Фатхутдинов В. Г. Место общественной безопасности в системе национальной безопасности. – Статья.

В статье определено место общественной безопасности в системе национальной безопасности. Указывается, что объект общественной безопасности – это непосредственно общество с его ценностями, средой и ресурсами, то есть признается принадлежность общественной безопасности к системе национальной безопасности как одного из ее структурных элементов. Общественную безопасность можно определить как некую систему урегулированных нормами права общественных отношений, обеспечивающих предотвращение и устранение всеобщей опасности насильственного причинения вреда охраняемым интересам в целом, гарантируя таким образом их стабильность и надежность. Дополнительным аргументом в пользу принадлежности общественной безопасности к национальной можно считать сравнения правоохраняемых интересов и жизненно важных национальных интересов.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, национальная безопасность.

Summary

Fatkhutdinov V. H. Place of public security in the system of national security. – Article.

In this scientific article the place of public safety in the system of national security is determined. It is determined that the object of public safety is the society itself with its values, environment and resources, that is, the public security is recognized as belonging to the system of national security as one of its structural elements. Public security can be defined as a system of regulated norms of the law of social relations, which ensure the prevention and elimination of the general danger of violent harm to the interests protected in general, thereby guaranteeing their stability and reliability. An additional argument in favor of the membership of public security to the national one is recognition of the comparison of law-abiding interests and vital national interests.

Key words: security, public safety, national security.