

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



С. ЛИХАЧОВ

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри спеціально-правових дисциплін
(Донецький державний університет управління)*

Кожна держава світу намагається надійно забезпечити безпеку своїх громадян та держави в цілому. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте слід зазначити, що майже всі вони об'єднані навколо держави. Незважаючи на розвиток громадянського суспільства, процес демократизації, переважна більшість елементів загальної системи забезпечення національної безпеки належить все ж таки до державних.

Найбільш гостро питання розв'язання комплексу ряду теоретичних і практичних проблем у сфері національної безпеки постали з набуттям Україною незалежності та утвердженням її суверенітету. Одна з них — пошук та протидія реальним загрозам національній безпеці, що походять з боку порушень громадського порядку та громадської безпеки, а також визначення у цьому процесі ролі державних органів, зокрема органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що насамперед надійна громадська безпека необхідна для за-

хисту життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їх законних інтересів, забезпечення суспільного спокою, охорони майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів. Підтримання громадської безпеки і громадського порядку особливо важливо при здійсненні значних суспільно-політичних заходів, а також при стихійному лихові, аваріях, пожежах та інших надзвичайних подіях, які різко знижують звичайні умови життя громадян, загрожують їх безпеці, майну, ускладнюють діяльність підприємств і установ.

На початку розгляду змісту громадського порядку та громадської безпеки слід сказати, що на сьогодні серед науковців, що займаються дослідженням зазначеної проблематики, немає одностайності щодо тлумачення вказаних термінів; проблема правової охорони громадської безпеки в адміністративно-правовій літературі розроблена недостатньо. Тому потребу в цьому відчуває як теорія, так і практика правоохоронної діяльності.

Серед вчених зазначені питання у своїх наукових пошуках розглядали А. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Є. Безсмертний, Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Варенко, І. Веремеєнко, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, М. Дорогих, М. Єропкін, В. Захаров, Д. Калаєнов, А. Ключніченко, Л. Коваль, Ю. Козлов, В. Колпаков, О. Коренєв, М. Корнієнко, Ю. Кравченко, В. Куліков, В. Лазарєв, Н. Нижник, В. Олефір, В. Плішкін, Л. Попов, Ю. Римаренко, Л. Розін, Г. Туманов, О. Серьогін, О. Якуба та ін.

У спеціальній літературі громадська безпека розглядається у широкому і вузькому розумінні. Ряд авторів справедливо зазначають, що громадська безпека в широкому розумінні — складне структурне явище, що охоплює різнобічні суспільні відносини. У широкому й вузькому розумінні громадська безпека розглядалась в юридичній літературі і раніше, зокрема у працях В. Серьогіна, А. Ключніченка, Л. Попова та ін. Її основу становлять різні соціальні норми: правові, моральні, правила співжиття, звичаї. Громадська безпека є важливою основою існування суспільства і водночас наслідком тих процесів, що відбуваються в суспільстві. Вивчення і розуміння діалектичного взаємозв'язку між факторами суспільного життя та ступенем їх впорядкованості — необхідна умова визначення такого феномену, як громадська безпека.

У сучасних умовах стали більш складними соціальні зв'язки, що обумовлює зростання вимог до зміцнення організованості, дисципліни та громадської безпеки.

Підвищення уваги до забезпечення громадської безпеки викликається суттєвим зростанням політичної активності мас, їх участі у зборах, мітингах, пікетуваннях, демонстраціях та

страйках. Відомо, що відповідно до Конституції України з метою зміцнення конституційного ладу народу України гарантується можливість реально користуватися політичними свободами [1]. Їх реалізація (свобода слова, друку, зборів, мітингів, демонстрацій та ін.) забезпечується наданням громадянам та їх організаціям приміщень, вулиць та майданів, широким поширенням інформації, можливістю використання преси, телебачення та радіо [2, 130–139; 3, 5]. Разом із тим всі надані Конституцією України права повинні здійснюватися у межах закону, з дотриманням прав і свобод інших громадян. Однак конституційні права і свободи деякі об'єднання та окремі громадяни не завжди використовують в інтересах народу та зміцнення конституційного ладу з дотриманням законності та правопорядку. Інколи грубо порушується порядок організації та проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створюється атмосфера взаємної неповаги, дехто діє агресивно, чинить злісну непокору законним розпорядженням та вимогам працівників правоохоронних органів. Це призводить до застосування щодо порушників адміністративних засобів впливу з метою запобігання та попередження посягань на громадську безпеку.

Громадська безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства, як справедливо стверджують М. Панов та В. Тихий, має багатозначність, багатоаспектність, є гранично широка за обсягом та глибока за змістом категорія [4, 10–16]. Безпеку розглядають як стан, коли кому чи чому-небудь нічого не загрожує, безпечність, техніка безпеки — технічні умови й засоби, які усувають небезпеку, запобігають небезпеці [5, 137].

Дослідники суті та специфіки громадської безпеки насамперед акценту-

ють увагу на соціальній значущості забезпечення нормальних умов життя, побуту та відпочинку людей, суспільного спокою, ефективної трудової діяльності, охорони честі й гідності громадян. В. Черненко визначає громадську безпеку як «сукупність суспільних відносин, обумовлених наявністю джерел підвищеної небезпеки».

У широкому розумінні громадська безпека — це сукупність встановлених та гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод громадян, дотримання відповідних традицій та звичаїв, створення режиму суспільного спокою, ефективної трудової, громадської та державної діяльності, забезпечення нормальних умов життя і відпочинку людей, охорони їх честі та гідності.

Характеризуючи громадську безпеку в широкому розумінні як соціально-правову категорію, слід наголосити, що вона охоплює такі види реально існуючих відносин: що виникають і складаються у процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження і негайне припинення дій (діянь), які можуть призвести до порушення нормальних умов життя населення, стати перепоною корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів; що виникають і спрямовані проти громадського порядку і безпеки та викликають застосування заходів адміністративного припинення протиправної поведінки; у галузі фінансово-бюджетної дисципліни та торговельної діяльності; що посягають на встановлений порядок управління; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури; у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енерге-

тичних ресурсів; у сільському господарстві, ветеринарній санітарії; на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку; у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; у галузі громадського харчування, сфері послуг і підприємницької діяльності; у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації.

Правильно стверджує О. Бандурка, що «громадська безпека залежить від виконання спеціальних організаційних правил, встановлених державою з метою попередження тяжких наслідків, які можуть настати у результаті дій стихійних сил природи або діяльності фізичних та юридичних осіб, пов'язаної з підвищеною небезпекою для життя та здоров'я людей» [6, 13–18].

Автор пропонує досить аргументовані висновки, а саме, що нормативна база, тобто чинне законодавство, хоч воно і недосконале, але достатнє для того, щоб, спираючись на нього, більш ефективно захищати громадську безпеку, громадський порядок.

Організація виконання нормативних актів не адекватна стану правопорядку, його порушенням. Незнання законів, пасивність, безвідповідальність негативно впливають на охорону громадського порядку. Суттєвого поліпшення потребує підготовка кадрів для охорони громадського порядку та громадської безпеки [7, 5].

Загроза громадській безпеці може настати, наприклад, у результаті порушень правил пожежної безпеки, збереження або перевезення вогнепальної зброї чи боєприпасів, стрільби з вогнепальної зброї у населених пунктах тощо, в умовах паводку, снігових заметів, бурь та іншого стихійного лиха. Дотримання вимог громадської безпеки, як свідчить практика, часто

запобігає дестабілізації громадського порядку, з яким тісно пов'язані трудова дисципліна, дотримання правил внутрішнього розпорядку та ін. І навпаки, забезпечення громадського порядку (під час проведення мітингів, демонстрацій, подібних львівському шоу і т. п.) має суттєве значення для громадської безпеки, охорони життя людей. Водночас тісний взаємозв'язок громадської безпеки і громадського порядку не дає підстав для їх повного отождолення.

Правоохоронні органи з метою забезпечення громадської безпеки мають підтримувати громадський порядок разом із адміністративно-правовою охороною власності, природи, благоустрою населених пунктів, встановленого порядку управління, в тісному зв'язку з громадськими об'єднаннями та структурами місцевого самоврядування. На це спрямований Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» від 16 червня 1999 р. [8].

Розгляд категорії «громадська безпека» в широкому і вузькому розумінні має важливе теоретичне і практичне значення. У широкому розумінні громадську безпеку, як раніше наголошувалося, за своїм змістом становлять різноманітні відносини в економічному, соціально-культурному й адміністративному, (управлінському), політичному житті. За такого підходу громадська безпека — це комплекс правових, у тому числі й правоохоронних заходів, що забезпечують нормальне функціонування держави, суспільства, обстановку спокою для кожного громадянина.

У вузькому розумінні громадська безпека розглядається як порядок во-

льових суспільних відносин, що виникають та стверджуються у процесі життєдіяльності громадян, їх спілкування в громадських місцях згідно з чинними приписами правових норм та правил і звичаїв цивілізованого суспільства. Тут доцільно говорити про громадську безпеку як комплекс правових та організаційних заходів, які б регулювали відносини, що торкаються громадської безпеки, та практичної діяльності державних органів, у тому числі правоохоронних, щодо їх забезпечення.

В організації охорони громадської безпеки важлива взаємодія органів внутрішніх справ з органами служби безпеки, прикордонними військами, митними органами, адміністраціями підприємств і установ, громадськими формуваннями, що містить взаємну інформацію, планування, координацію проведення спільних заходів.

Громадська безпека тісно пов'язана з громадським порядком. Говорячи про співвідношення понять «громадська безпека» і «громадський порядок», на нашу думку, треба керуватися тим, що громадський порядок є складовою категорії громадської безпеки, яка забезпечується на лише правовими нормами, а й іншими (наприклад, технічними, технологічними, етичними та ін).

Громадський порядок можна розглядати як обумовлену вимогами розвитку систему суспільних відносин, формування і розвиток яких сприяє підтримці суспільного й особистого спокою, узгодженості й ритмічності суспільного життя, забезпеченню у взаємному спілкуванні людей їх особистої та майнової недоторканності, честі та гідності, сприятливих умов для здійснення громадянами свобод, прав і обов'язків, для суспільно корисної діяльності й відпочинку.

Громадська безпека об'єднує ту групу суспільних відносин, яка пов'язана із запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей та їх майна.

Взаємозв'язок між громадською безпекою і громадським порядком проявляється не лише у зв'язку з тим, що в діяльності деяких органів держави збігаються завдання з охорони громадської безпеки та громадського порядку. Наприклад, міліція, виконуючи правоохоронні функції, вирішує завдання з охорони як громадського порядку, так і громадської безпеки, забезпечує як підтримку громадського й особистого спокою людей, так і безпечні умови для їх життя, здоров'я та майна. Таким чином, забезпечення громадської безпеки є необхідною умовою підтримання громадського порядку, а зміцнення громадського порядку має важливе значення для забезпечення громадської безпеки. При організації руху транспорту, виконанні заходів із пожежної безпеки тощо органами внутрішніх справ існує глибокий внутрішній взаємозв'язок, у результаті якого забезпечення безпеки є однією з важливих і необхідних умов підтримки громадського порядку. Забезпечення ж дотримання визначених правил поведінки людей при організації і проведенні масових заходів (демонстрацій, пікетування, святкових гулянь, спортивних змагань та ін.) спрямоване не лише на підтримку громадського порядку, а й має на меті недопущення небезпеки для життя і здоров'я людей або їх майна.

Зміцнення громадської безпеки і громадського порядку сприяє успішному вирішенню завдань у сфері державної безпеки з точки зору забезпечення внутрішніх відносин як у звичайних умовах, так і під час надзвичайних обставин, що потребують особливо високої організованості,

дисципліни. Дезорганізація громадської безпеки і громадського порядку у випадках, коли вона зачіпає громадський спокій значних груп людей, населення великих регіонів або держави в цілому, може створити загрозу безпеці держави, тобто національній безпеці. У цьому аспекті значний інтерес представляють ті суспільні відносини, які становлять громадську безпеку, визначення суті цього питання. Підтримуємо Е. Лисицина, який вважає, що всі дії державного керівництва щодо управління державою, впливаючи на стан захищеності життєво важливих інтересів громадянина, суспільства, країни як об'єктів національної безпеки, і створюють, зрештою, інтегровану сумарну картину цього стану. Державна політика національної безпеки містить всі компоненти й аспекти внутрішньої та зовнішньої активності держави [9, 20–21].

Чинне українське адміністративно-правове законодавство регулює окремі сфери громадської безпеки (безпеку дорожнього руху, пожежну безпеку та ін.). Визначення об'єкта правового регулювання має важливе значення, тому що характер об'єкта регулювання відіграє вирішальну роль при визначенні галузевої належності відповідних правових норм, особливостей їх змісту та обумовленості.

Громадська безпека — пов'язується з об'єктами особливої уваги, використання яких регулюється не лише нормами адміністративного, а й цивільного права. Так, до об'єктів, що є джерелами підвищеної небезпеки, цивільне право відносить машини і механізми, що використовуються на промислових підприємствах, будовах, у тому числі транспортні засоби. До об'єктів підвищеної небезпеки також належать: зброя, боєприпаси, сильнодіючі отруйні та радіоактивні речовини.

Чинне законодавство регламентує особливий режим їх придбання, збереження і використання, пов'язаний із попереднім отриманням дозволу на це правомочних органів держави. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. врегулював ряд питань щодо охорони об'єктів цієї категорії [10].

Складовою суспільних відносин, що становлять громадську безпеку, виступають ті, що виникають у надзвичайних умовах (під час стихійного лиха, епідемій, у зв'язку з пожежами). У таких випадках суспільні відносини регулюються правовими нормами з метою запобігання, попередження і ліквідації тяжких наслідків, зосередження зусиль різних органів для боротьби з цими явищами.

Деякі автори розглядають громадську безпеку як складову громадського порядку. Дійсно, не просто розмежувати ці поняття. Порушення громадської безпеки в громадських місцях часто зумовлюють порушення громадського порядку. Наприклад, при дорожньо-транспортній пригоді на автомагістралі чи вулиці населеного пункту, коли на певний час припиняється чи обмежується дорожній рух, порушується громадський порядок. Порушення правил громадської безпеки, наприклад зберігання зброї без дозволу, створює загрозу громадському порядку.

Говорячи про сутність громадського порядку, слід зазначити, що він представляє соціальну систему з усіма притаманними їй ознаками, включаючи сукупність елементів, що входять до її складу, їх внутрішній взаємозв'язок і взаємодію з іншими соціальними системами. Зв'язок громадської безпеки і громадського порядку обумовлює і заходи їх охорони в єдиному комплексі. Можна погодитися з вче-

ним також у тому, що ці явища мають право на самостійне існування і виступають об'єктами правового регулювання, що мають свої особливості.

Суб'єктами відносин, що становлять громадську безпеку, є насамперед: громадяни, зобов'язані виконувати покладені на них відповідні обов'язки; підприємства, установи й організації, які реалізують належні їм права і покладені обов'язки; органи держави (посадові особи), які здійснюють контроль і нагляд за дотриманням правил громадської безпеки, виявляють і припиняють правопорушення, притягують до відповідальності винних.

Коли йдеться про громадську безпеку, то мається на увазі не забезпечення умов, що виключають можливість завдання шкоди не лише окремій особі, а забезпечення безпеки великої кількості людей, у тому числі окремої особи.

Ряд вчених громадську безпеку розглядають як систему суспільних відносин, що складаються відповідно до правових норм при використанні об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для суспільства або при створенні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами чи іншими надзвичайними обставинами [12, 15]. Але, на нашу думку, тут більш чітка позиція А. Серьогіна, який вважає, що стан громадської безпеки створює сукупність не будь-яких, а впорядкованих відносин і що вказівка на небезпеку для суспільства не означає загрозу всьому суспільству в його філософсько-соціологічному значенні. На відміну від індивідуальної небезпеки, мова може йти про можливу загрозу багатьом жителям конкретного населеного пункту, району або регіону [13, 72–78; 14, 19–27]. Серед різних причин виникнення такої небезпеки можуть бути порушення правил пожежної безпеки, вимог експлуатації

засобів залізничного, морського, річкового, повітряного й автомобільного транспорту, а також недоліки в організації будівельних, дорожніх та інших робіт, в організації руху транспорту, в поведінці зі зброєю, боєзапасами, вибухонебезпечними матеріалами, сильнотокуючими отрутами та іншими небезпечними речовинами.

На стан громадської безпеки безпосередньо можуть впливати також загрозливі природні явища (сильні бурани, вітри, снігопади, дощі та ін.). Громадська безпека може бути порушена при нерегульованості спілкування великої кількості людей, при упущеннях в організації масових заходів, у результаті неприйняття або несвоечасного вжиття заходів по запобіганню стихійних процесів, неупорядкованої скупченості великих груп людей та ін. Важливе значення при забезпеченості громадської безпеки має дотримання так званих технічних норм, які встановлюють правила та порядок поведіння з об'єктами підвищеної небезпеки та порядок запобігання і локалізації шкідливих наслідків небезпечних явищ.

Як бачимо, громадська безпека перебуває у тісному зв'язку з громадським порядком. Деякі вчені громадську безпеку розглядають як складову громадського порядку. Інші — навпаки. Є й такі, які вважають взагалі неможливим чітко розмежувати ці поняття.

Ми підтримуємо думку тих, хто розглядає ці категорії як взаємопов'язані, однак не тотожні, а такі, що мають певні притаманні їм особливості. Їх взаємозв'язок обумовлює можливість, а часто необхідність суміщення в діяльності правоохоронних і адміністративно-юрисдикційних органів завдань з їх забезпечення й охорони. Водночас вони залишаються самостійними категоріями.

Громадська безпека як соціально-правова категорія пов'язана з рядом інших — національна безпека, громадський порядок, охорона власності, благоустрій, дисципліна, здоров'я людей та ін.

У цьому разі вона становить сукупність відносин як соціальний інститут. Як правовий інститут громадська безпека є не лише сукупністю взаємопов'язаних юридичних норм однієї галузі права (наприклад адміністративного), а сукупність взаємопов'язаних юридичних приписів різних галузей права, що регулюють відносно самостійну групу суспільних відносин, яка об'єктивно склалася. У цьому плані під інститутами (соціально-правовими) може розглядатися і громадський порядок, охорона власності, охорона здоров'я людей тощо.

У вузькому розумінні громадська безпека пов'язується з тією частиною відносин, що складаються у сфері адміністративно-політичної діяльності, побуту. У такій якості про громадську безпеку ведеться мова в ряді законів та інших нормативно-правових актів, якими визначаються завдання, форми і методи діяльності державних органів, у тому числі правоохоронних, а також органів місцевого самоврядування, недержавних структур.

Відповідно, громадську безпеку у вузькому значенні характеризує не вся система відносин, а лише та, на основі якої забезпечується злагодженість процесів громадянського життя в окремих екстремальних, а іноді загальних ситуаціях, колективної безпеки, особистої недоторканності громадян, їх честі, гідності.

Забезпечення громадської безпеки пов'язане з наявністю комплексу правових норм, що створюють базу для її підтримки. Ці норми регулюють у сфері державної діяльності всю сукуп-

ність зовнішніх і внутрішньоорганізаційних взаємозв'язків. У зовнішній сфері вони встановлюють правові вимоги до поведінки людей та їх відповідальність за невиконання встановлених правил. У внутрішньоорганізаційних відносинах ними встановлюються завдання і визначається компетенція відповідних органів і організацій, їх структурних підрозділів, посадових осіб, форми і методи їх діяльності. Сьогодні, на жаль, чинне законодавство містить чимало неузгоджених норм, а деякі проблеми залишаються за межами правового регулювання.

Адміністративно-правові приписи за своїм змістом становлять найбільш широкий комплекс правових вимог щодо громадської безпеки, побудова-

них на єдиних принципах і направлених на розвиток системи відносин між людьми та їх охорону. Охорона громадської безпеки базується також на правовому вихованні громадян, роз'ясненні їм чинного законодавства, їх прав та обов'язків, формуванні свідомого та добросовісного ставлення до законів, підвищенні правової культури. Поряд із цим у формуванні стабільної громадської безпеки важливе місце посідає організаційна діяльність державних органів, у тому числі правоохоронних, що спрямована на припинення правопорушень, виявлення правопорушень та встановлення осіб, що їх скоїли, застосування до правопорушників визначених законом заходів.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Поліщук В. Г. Правове забезпечення прав та свобод громадян при проведенні масових заходів // Вісник Запорізького юрид. ін-ту. — 2003. — № 1 (6). — С. 130–139.
3. Черненко В. Н. Адміністративно-правові мережі забезпечення общественной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1990. — 25 с.
4. Панов М. І., Тихий В. П. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3 (22). — С. 10–16.
5. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / под общ. ред. Н. И. Панова. — Харьков, 1993. — 164 с.
6. Бандурка О. М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку. Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства : матеріали наук.-практ. конф. — Х., 2001. — С. 19–21.
7. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1994. — 18 с.
8. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку : Указ Президента України від 16 червня 1999 р. № 650/99 // Урядовий кур'єр. — 1999. — № 130–131.
9. Лисицин Е. Національна безпека. Мистецтво стратегічного планування // Віче. — 2000. — № 6. — С. 20–21.
10. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 15.
11. Серёин А. В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны. Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. — М., 1989. — 25 с.
12. Розин Л. И. Общественная безопасность как объект административно-правового регулирования / Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. — М., 2004. — 26 с.
13. Ольховський Є. Б. Громадська безпека — об'єкт адміністративно-правової охорони, її соціально-правова характеристика // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : Зб. наук. ст. ДІВС при ДонНУ. — Донецьк, 2002. — № 1. — С. 72–78.
14. Шумаков Г. А., Фризко В. И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Сов. государство и право. — 1989. — № 8. — С. 19–27.