

**Басов Андрій Віталійович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики  
Інституту національного та міжнародного права  
Міжнародного гуманітарного університету

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

*У статті здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення змісту забезпечення громадської безпеки, а саме: змісту громадської безпеки; системи суб'єктів її забезпечення; їх завдань та принципів діяльності; переліку загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засобів її забезпечення.*

**Ключові слова:** громадська безпека, нормативно-правовий акт, загроза, засоби забезпечення.

**Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики у галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, а отже і громадської безпеки, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, що направлені перш за все на попередження загроз життєво важливих інтересів держави та суспільства.**

Соціально-політична ситуація, що склалася у державі починаючи з 2000 року, характеризується комплексом непростих, часто суперечливих процесів, тенденцій і явищ, серед яких складний фінансово-економічний стан на ринку товарів та послуг, затримка з виплатою заробітної плати у бюджетній сфері, існуючі проблеми у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю тощо.

Не менш актуальною для сучасної України є проблема попередження надзвичайних ситуацій різного походження та ліквідація їх негативних наслідків, адже ризики їх виникнення невпинно зростають. Це підтверджується і офіційними даними. Так, за останні кілька років кількість надзвичайних ситуацій хоча і знизилася, проте збитки від них збільшилися у декілька разів. Наприклад, у 2009 році зареєстровано 165 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, що на 16 % менше, ніж у 2008 році (196 надзвичайних ситуацій). Проте, незважаючи на зменшення кількості надзвичайних ситуацій, кількість загиблих у них людей залишається однією з найбільших, зареєстрованих протягом 1997–2009 років [6, с. 4]. Взагалі, у 1998–2010 рр. в Україні зареєстровано 5177 надзвичайних ситуацій: 2808 техногенного, 1898 природного, 471 соціально-політичного характеру, з яких частка державного рівня становить 2,0 %, регіонального – 7,15 %, решта – місцевого та локального рівнів (відповідно 32,8

та 58,2 %). При цьому за 12 років загальна кількість постраждалих у цих ситуаціях становить близько 28,5 тис. осіб, з яких загинуло 4,6 тис. осіб; матеріальні збитки оцінюються сумою у 9,1 млрд грн. [9, с. 1].

Крім того, варто звернути увагу на той факт, що останніми роками простежується тенденція до збільшення подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру. Так, протягом 2009 р. на території держави відбулося понад 149,1 тис. масових заходів (у 2008 р. – понад 138,5 тис.; +7,7 %) за участю понад 59,4 млн осіб (у 2008 р. – понад 58,3 млн осіб; + 0,1 %), мали місце 47 (у 2008 р. – 65 %; – 27,7 %) випадків блокування транспортних комунікацій у 18 (19) регіонах України та на території обслуговування однієї залізниці, загальною тривалістю 3,8 доби (у 2008 р. – 32,6 доби; зменшилося у 8,6 разів). У них узяла участь 64301 (у 2008 р. – 7285; зросло у 8,8 разів) особа, 16 (у 2008 р. – 11; + 45,4 %) акцій протесту у вигляді голодування загальною тривалістю 74,8 (у 2008 р. – 47,4; + 57,8 %) діб. Оголошувалися вони 56 (у 2008 р. – 50; + 12 %) особами у 11 (9) регіонах держави: у Дніпропетровській області – 3, в Автономній Республіці Крим, Луганській та Черкаській областях – по 2, у Волинській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Харківській, Хмельницькій та Чернівецькій областях – по 1. Для забезпечення охорони громадського порядку і безпеки під час масових заходів та інших акцій залучалося понад 761,5 тис. (у 2008 р. – понад 820,5 тис., – 7,2 %) працівників органів

внутрішніх справ [10, с. 269–271]. Отже, за таких умов дуже актуальним стає питання ефективного забезпечення громадської безпеки. Тому дослідження, які спрямовані на аналіз зазначених аспектів, є вкрай актуальними.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій залишається актуальною і в наш час. Це підтверджується великою кількістю наукових досліджень з даної проблематики вітчизняних і російських фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. К. Колпакова, Ю. М. Козлова, О. В. Кузьменко, С. О. Кузніченка, В. М. Плішкіна, О. П. Рябченко, Ю. О. Тихомирова. Проте питання визначення змісту громадської безпеки спеціально не вивчались. В існуючих наукових працях вказані питання розглядались фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, що й обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі всебічного аналізу наукових праць та нормативно-правових актів визначити систему громадської безпеки. Наукова новизна даного дослідження полягає в удосконаленні наукових підходів щодо розуміння змісту забезпечення громадської безпеки.

В науковій літературі склалася думка, що система громадської безпе-

ки представляє собою сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, які в межах своєї компетенції або особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення громадської безпеки [2, с. 47]. Однак таке визначення не охоплює всієї повноти елементів, що входять до змісту громадської безпеки. На нашу думку, система громадської безпеки не може обмежуватися визначенням лише суб'єктів її забезпечення, поза увагою залишилися питання, що стосуються визначення завдань суб'єктів забезпечення громадської безпеки, принципів їх діяльності, класифікації загроз для громадської безпеки, засоби забезпечення тощо. Таким чином, переконані, що система громадської безпеки включає: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів її забезпечення; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її забезпечення. Проаналізуємо більш детально наведені елементи системи громадської безпеки.

Зміст громадської безпеки. Варто погодитись з думкою О. І. Парубова, який вважає, що зміст громадської безпеки включає в себе ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що направлені на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [3, с. 33]. Громадська безпека у звичайних умовах життєдіяльності охоплює такі види правових відносин:

1) що виникають і складаються у процесі забезпечення суспільної злаго-

ди, спрямовані на попередження і негайне припинення дій (діянь), які можуть призвести до порушень нормальних умов життя населення, стати на заваді корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів;

2) що виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування заходів адміністративного припинення протиправної поведінки;

3) у галузі фінансово-бюджетної дисципліни та торговельної діяльності;

4) що посягають на встановлений порядок управління;

5) що посягають на власність;

6) у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури;

7) у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів;

8) у сільському господарстві, ветеринарній санітарії;

9) на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку;

10) в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою;

11) в галузі громадського харчування, сфері послуг і підприємницької діяльності;

12) в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації [4, с. 19–20].

Проте в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, крім вище зазначених суспільних відносин, у змісті громадської безпеки виникають такі специфічні види правовідносин:

1) між різними органами державної влади;

2) між органами державної влади, що відповідальні за ліквідацію надзвичайної ситуації та органами, що забезпечують громадську безпеку;

3) між органами державної влади, що забезпечують громадську безпеку та фізичними й юридичними особами, які знаходяться на території, де виникла надзвичайна ситуація та на суміжних територіях;

4) щодо захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які знаходяться на території, де виникла надзвичайна ситуація;

5) щодо притягнення до юридичної відповідальності за порушення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації;

6) щодо притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, що перевищили наданні їм повноваження з питань забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації.

Характеризуючи суб'єктів забезпечення громадської безпеки слід зазначити, що в теорії адміністративного права не склалася однотайна точки зору щодо визначення класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Одна група авторів вважає, що даних суб'єктів доцільно поділяти на дві групи, а саме: загальні та спеціальні. Друга група вчених стверджує, що такі суб'єкти варто згрупувати у загальні, спеціальні та спеціалізовані. Проте ми вважаємо, що суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно поділяти на загальні, основні та додаткові.

Критерієм запропонованої класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях виступає "характер їх компетенції".

Загальні суб'єкти визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки, і зокрема громадської безпеки, як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання у зазначеній сфері, а також реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки та захисту населення і території від надзвичайних ситуацій. До них належать: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рада національної безпеки і оборони України тощо.

До основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій можна віднести органи виконавчої влади та правоохоронні органи, діяльність яких безпосередньо направлена на здійснення заходів щодо забезпечення захисту об'єктів громадської безпеки за таких умов. Ними є: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Служба безпеки України тощо.

Думка про те, що названі суб'єкти є основними, підтверджується тим, що

головними напрямками діяльності даної групи суб'єктів є:

1) забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки за таких умов;

2) здійснення заходів щодо розробки та реалізації державних програм з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки у таких умовах;

3) реалізація системи заходів щодо забезпечення громадської безпеки в межах своїх повноважень тощо [1, с. 32].

До додаткових суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях належать органи, діяльність яких сприяє здійсненню заходів у даній галузі. До цієї групи можна віднести такі органи: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство транспорту та зв'язку України тощо.

Наступним елементом системи громадської безпеки є завдання суб'єктів, що відповідальні за її забезпечення. Так, аналіз наукової літератури та чинного законодавства дозволяє виокремити такі загальні завдання: *по-перше*, розробка та реалізація необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки; *по-друге*, розробка та прийняття загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; *по-третє*, створення умов для сталого та ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяль-

ності суб'єктів забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези; *по-четверте*, поновлення об'єктів громадської безпеки, яким була завдана шкода внаслідок виникнення надзвичайної ситуації; *по-п'яте*, здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Продовжуючи аналіз особливості забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях, доцільно визначити принципи діяльності суб'єктів, що відповідальні за її забезпечення. Саме принципи вказують на суттєві аспекти у змісті та значенні громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації, а також на сталість суспільних і державно-правових відносин у цій сфері. О. М. Бандурка з цього приводу зазначає, що принципи – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами [5, с. 32]. Крім того, на думку вченого, принципи повинні ґрунтуватися на об'єктивних законах, закономірностях, виявлених у процесі управлінської діяльності. Зауважимо, що принципи мають суттєве значення як у звичайних умовах, так і за умов виникнення надзвичайних ситуацій. У результаті аналізу можна дійти висновку, що принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації – це основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом урегулювання надзвичайної ситуації, а також забезпечення належної безпеки громадян за таких умов.

Загальний аналіз законодавства України та практики його застосування, міжнародний досвід щодо забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації дозволяє вирізнити головні принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації: законність, пріоритет захисту прав людини і громадянина; дотримання прав юридичних осіб; своєчасність та адекватність реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління; забезпечення контролю за діяльністю органів публічного управління у сфері забезпечення громадської безпеки з боку громадськості; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадської безпеки; взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за стан забезпечення громадської безпеки; забезпечення взаємодії усіх органів публічного управління з метою ефективного використання сил та засобів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації; здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки.

Наступним елементом системи громадської безпеки є визначення загроз її забезпеченню.

Аналіз фахової літератури та практичної діяльності органів публічної адміністрації з питань забезпечення безпеки держави дозволяє виокремити такі групи загроз за сферами суспільної та державної діяльності:

1) у політичній сфері: недоліки у роботі органів публічного управління з питань реалізації державної політики

у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства; неспроможність правоохоронних органів ефективно забезпечити реалізацію заходів щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю; незаконне обмеження прав і свобод людини і громадянина; прояви обмеження прав і свобод окремої національної меншини тощо;

2) в економічній сфері: ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; збільшення внутрішнього боргу країни; незбалансована економічна політика, наслідком якої є зниження соціальних стандартів; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, що призводить до збільшення масштабів криміналізації економіки тощо.

3) у соціальній сфері: порушення законних прав і інтересів особи у всіх сферах життєдіяльності, неспроможність держави забезпечити їх надійну та ефективну реалізацію та захист; поширення наркоманії, алкоголізму, "соціальних хвороб"; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства тощо.

4) у техногенній сфері: виникнення великої кількості надзвичайних ситуацій техногенного характеру, використання під час технологічного процесу морально застарілого та несправного обладнання, невчасний ремонт та модернізація виробничого обладнання, недотримання технологічних стандартів та норм під час виробничого процесу тощо.

5) в екологічній сфері: значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України,

зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів тощо. Необхідно зазначити, що екологічні загрози громадській безпеці виникають у зв'язку з загостренням суперечностей між розвитком виробництва, технологій та необхідністю збереження придатного для проживання суспільства навколишнього природного середовища.

Останнім елементом системи громадської безпеки є засоби її забезпечення. До засобів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації належить сукупність політичних, економічних, природоохоронних, правових, технічних, військових, соціальних, організаційних, примусових та управлінських заходів, що застосовуються загальними та спеціальними суб'єктами забезпечення громадської безпеки з метою підтримання достатнього рівня захищеності життєво важливих інтересів суспільства та держави.

Структура забезпечення громадської безпеки включає такі елементи, як: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів її забезпечення; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її забезпечення.

Зміст громадської безпеки включає в себе суспільні відносини, що виникають як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези. На нашу думку, суб'єктів забезпечення

громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно поділити на загальні, основні та додаткові. Критерієм запропонованої класифікації суб'єктів виступає характер їх компетенції.

Принципи забезпечення громадської безпеки – це основні ідеї, що відображають закономірності у суспільних відносинах, а також забезпечення належної безпеки громадян за таких умов.

#### **Список використаних джерел:**

1. Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. – М., 2005. – 198 с.
2. Радюшин Я. Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Радюшин Яков Николаевич. – М., 2004. – 214 с.
3. Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Парубов Александр Иванович. – М., 2003. – 198 с.
4. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.07 / Ольховський Євген Борисович: – Х., 2003. – 191 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України / Бандурка О. М. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Гушин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Гушин Василий Васильевич. – М., 1998. – 449 с.
7. Варгузова А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Варгузова Анастасия Анатольевна. – М., 2005. – 184 с.

8. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2009 році. – К. : Рахункова палата України, 2010. – 41 с.

9. Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право" / А. О. Виприцький. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.

10. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мінка Тетяна Павлівна. – Дніпропетровськ, 2011. – 614 с.

**Басов А. В. Обеспечение общественной безопасности: понятие и содержание.**

*В статье проведён анализ научных работ и нормативно-правовых актов, в которых определена система обеспечения общественной безопасности, а именно: содержание общественной безопасности, система субъектов её обеспечения, их задачи и принципы деятельности, перечень угроз, которые создают опасность для общественной безопасности, способов её обеспечения.*

**Ключевые слова:** общественная безопасность, нормативно-правовой акт, угроза, способы обеспечения.

**Basov A. Securing Public Safety: Concepts and Content.**

*The author of the article made an analysis of scientific publications and legal regulations that deal with the definition of public safety, namely the content of public security, system of its subjects, their objectives and principles of operation, the list of threats that pose a danger to public safety, means of fulfilment the public safety.*

**Keywords:** public safety, legal act, threat, means of fulfillment.

*Стаття надійшла до редакції 04.06.2012*