

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

ЄВДОКІМЕНКО Сергій Анатолійович - к.ю.н., доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет»

**ORCID: 0000-0003-4700-9777
DOI 10.32782/NP.2021.1.29**

У статті досліджено питання удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення громадської безпеки в Україні. Зазначено про необхідність комплексного підходу до реформування сектору безпеки. Приділяється увага необхідності удосконалення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки, доведено актуальність вказаного питання. Вказано про неточності в понятійному апараті, який використовується в нормативно-правових актах, що регулюють зазначену сферу. Виділено основні ознаки правовідносин у сфері громадської безпеки. Встановлено, що громадська безпека є складовою національної безпеки, тому проведення реформ у даному напрямку має здійснюватися на всіх рівнях забезпечення безпеки держави. Наголошено на тому, що удосконалення забезпечення громадської безпеки можливе лише за умови реформування і модернізації правоохоронних органів. Сформульовано головні напрямки реформування правоохоронних органів. Зазначено, що перш ніж, запроваджувати зміни до практичної діяльності правоохоронних органів, як суб'єктів забезпечення громадської безпеки слід звернути увагу на витоки кадрового забезпечення цих органів. Виділено важливість належного фінансування із дотриманням умов національного законодавства та міжнародних домовленостей на міждержавному рівні для вдалого реформування системи забезпечення громадської безпеки. Висунуто пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення громадської безпеки.

Ключові слова: адміністративно-правові норми, громадська безпека, громадський порядок, правоохоронна діяльність, правове забезпечення, удосконалення.

Постановка проблеми

Умови для встановлення належного рівня безпеки в Україні на теперішній час залишаються вкрай важкими і нестабільними. Реальні загрози громадській та національній безпеці продовжують бути актуальними. Крім того, стан політичної, економічної нестабільності сприяє розростанню внутрішньодержавних проблем, потенційних і реальних загроз, як національній, так і громадській безпеці. Тому удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського порядку і безпеки потребує наукових розробок для подальшого практичного використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Бандурка О. М. дослідив основні питання удосконалення діяльності правоохоронних органів, а також оперативного-розшукової діяльності. Трофимович В. розробив напрямки удосконалення національної безпеки України в умовах Російської агресії проти України, як загрози світовій системі безпеки. Беспалова О. І. сформулювала шляхи адаптації адміністративного законодавства в сфері реалізації правоохоронної функції держави до норм Європейського Союзу. Ліпкан В. А. дослідив основи права

національної безпеки. Басов А. В. виклав власне бачення поняття та змісту громадської безпеки. Фатхутдінов В. Г. визначив правовий зміст забезпечення громадської безпеки. Небеский Ю. С. дослідив адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах. Лошицький М. В. встановив питання вдосконалення законодавства з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення органами внутрішніх справ. Матчук С., Савранчук Л. надали власне бачення шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

На теперішній час склалася ситуація, за якої існує значна кількість проблем у законодавчому регулюванні забезпечення громадської безпеки. Такі проблеми полягають у наявності неточностей понятійного апарату в нормативно-правових актах, невідповідності його сучасним умовам, що склалися в Україні, неналежній адаптації запозичених норм до нинішнього законодавства України тощо.

Таким чином **метою дослідження є** встановлення основних теоретичних і практичних питань, щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки, надання власних пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу

Удосконалення законодавства – є одним із необхідних кроків до покращення діяльності всієї системи забезпечення громадської безпеки. В першу чергу констатуємо, що понятійний апарат, який використовується, як в науковій літературі, так і в нормативно-правових актах, які регулюють забезпечення громадської безпеки викликає чимало питань. Тому важливим є правильне розуміння і використання поняття «безпековий простір» (англ. security space) та «безпекове середовище» (англ. security environment). З цього приводу Трофимович В. слушно зауважив, що 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) [1].

Оніщенко Н. М. відмітив, що безпековий правовий простір об'єднує всі методи і шляхи, а головне, форми, у яких містяться безпекові відносини. Утім безпековий правовий простір передбачає національний та міжнародний рівні.

Таким чином, вважаємо, що безпекове правове середовище – це обмежене у просторі середовище, в якому стає можливим беззаперечний пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх дотримання, що здійснюється за участі, як самого населення, яке проживає в межах даного середовища, так і за допомогою злагодженої діяльності системи спеціальних органів, на яких покладено обов'язок забезпечення безпеки. Безпековий правовий простір породжує безпекове середовище, такий простір може сягати, як окремої держави, так і мати більш широкий – міждержавний характер, що досягається шляхом заключення і дотримання міждержавних угод і домовленостей. Безпековий правовий простір можливий лише в умовах належного функціонування держави, пріоритетом якої є дотримання прав і свобод людини. Ненадійний безпековий простір зумовить формування відповідного безпекового середовища, що приречене на поширення явищ правового нігілізму, правового інфантілізму, правової демагогії, які стануть підґрунтям для розповсюдження екстремізму,

тероризму, кіберзлочинності та шпіонажу, гібридних війн.

Із вищевказаного стає зрозумілим, що правові відносини, що стосуються сфери забезпечення громадської безпеки мають регулюватися шляхом застосування адекватного, сучасного законодавства, яке буде належним чином не лише розроблене, а й впроваджене у практичну діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

Фатхутдінов В. Г. виділяє такі ознаки правовідносин у сфері громадської безпеки: 1) слугують різновидом правових відносин; 2) виникають, змінюються та припиняються на основі регулятивних, охоронних і спеціалізованих норм права (норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції) та під час процесу забезпечення громадської безпеки; 3) є вольовими відносинами (виникають на основі адміністративно-правових норм, у яких закріплена воля держави на притягнення до юридичної відповідальності правопорушника); 4) складаються між: суб'єктами цих відносин – фізичними особами, юридичними особами, громадськими об'єднаннями, а також суб'єктами владних повноважень; 5) опосередковані державною політикою національної безпеки; 6) слугують органічним елементом державної політики національної безпеки; 7) є сферою реалізації безпекової функції держави; 8) постають основою розвитку безпекового суспільства та всіх нормативно визначених сфер у його межах; 9) відображають особливості застосування імперативних, диспозитивних, рекомендаційних та заохочувальних методів правового регулювання під час реалізації безпекових прав і свобод з урахуванням особливостей та юридичних властивостей суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки. Однак визначальним критерієм має бути відповідність національним інтересам [2], [3].

Із вищевказаного можна зробити висновок, що діяльність держави у сфері удосконалення забезпечення громадської безпеки має бути глобальною і стосуватися усього сектору безпеки, включаючи безпеку національну, оскільки неможливо уявити якісне забезпечення громадської безпеки в умовах недосконалої системи забезпечення наці-

ональної безпеки держави. В даному контексті доречним буде відмітити особливості участі Національної гвардії України (далі НГУ) у забезпеченні громадської безпеки і удосконалення їх діяльності, як у теоретичному, так і практичному напрямках. Корнієнко Д. М., Толстоносів Д. Ю. з цього приводу слушно зауважили, що на сучасному етапі становлення НГУ відсутній порядок, напрями і методи підготовки військовослужбовців до несення служби з охорони громадського порядку, тому учні запропонували запровадити інструкцію, яка б регламентувала ці питання. дослідження вимог законодавства не дало змоги виділити НГУ як самостійного суб'єкта забезпечення громадської безпеки, водночас багатогранність її функцій і завдань створюють суперечності щодо застосування підрозділів з охорони громадського порядку. Так, гостро стоїть питання стосовно оформлення адміністративних протоколів про адміністративні правопорушення військовослужбовцями НГУ. Нині дозвіл на складання адміністративного протоколу має лише командир військової частини в обмежених рамках і у випадках, пов'язаних із порушенням військовослужбовцями порядку несення служби та військової дисципліни, що безпосередньо не відноситься до забезпечення громадського порядку. Вченими слушно відмічено, що перш ніж запроваджувати самостійність військовослужбовців у сфері складання адмінпротоколів, необхідно привести законодавство до однакового розуміння понять «громадська безпека» та «публічна безпека» [4].

Звертаємося до попередньо зазначених зауважень до законодавства, і підтримуємо думку В. Фатхутдінова та І. Зозулі, про те, що є необхідність у внесенні змін і доповнень, відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію» з метою заміни невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» терміном «громадська безпека», внесення змін і доповнень в існуючий масив нормативно-правових актів, тобто повернення до терміну «громадська безпека» в Законі України «Про Національну поліцію» [5].

Варто зауважити, що удосконалення забезпечення громадської безпеки можливе лише за умови реформування і модернізації правоохоронних органів, адже саме на них покладається основна частина обов'язків із забезпечення громадського порядку і безпеки. У даній сфері виникає чимало питань, починаючи із теоретичного розуміння понятійного апарату, закінчуючи практичним застосуванням і запровадженням правових норм, що регулюють діяльність таких органів. У законодавстві немає чіткого визначення поняття правоохоронної діяльності, немає вичерпного переліку правоохоронних органів. У різних законодавчих актах поняття та перелік правоохоронних органів визначаються по-різному. Охорона громадської безпеки є загальним об'єктом всієї правоохоронної системи. Але для постійної, ефективної та професійної охорони громадської безпеки, охорони прав і загальних інтересів людини, суспільства і держави, для виявлення і припинення злочинів і правопорушень, застосування законних санкцій і примусу до правопорушників держава створює спеціальні органи і наділяє їх відповідною компетенцією. Для вирішення проблеми забезпечення громадської безпеки, захисту і розвитку інтересів громадян і держави потрібні дієві правоохоронні органи, які б здатні були забезпечити громадську та національну безпеку України, створювалися б, функціонували і розвивалися разом з державою, виконуючи її правоохоронну функцію [6]. В цілому, правоохоронна система, яка б функціонувала на нових принципах, що відповідають європейським нормам, на сьогодні лише формується через розробку і впровадження нових нормативно-правових актів. Необхідність поступових реформ правоохоронної системи впливає з міжнародних зобов'язань України, у першу чергу, в рамках членства у Раді Європи. Як член організації Україна має виконувати цілу низку її рекомендацій. Головними з них є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1402 (1999 р.) [7].

Актуальним на теперішній час залишається питання підготовки патрульних поліцейських Національної поліції України. Саме їх безперервними діями безпе-

середньо забезпечується громадський порядок і безпека в цілому. На думку автора дослідження важливим моментом є відбір кандидатів до патрульної поліції, держава повинна створити такі умови, за яких престижність професії зростатиме, відповідно кількість претендентів на посаду патрульного поліцейського також збільшиться, конкурсний буде більш якісним. Навчання таких працівників поліції також повинна приділятися більша увага, термін навчання має бути збільшеним, беззаперечним моментом є поєднання теоретичного матеріалу із практичними навичками. На сучасному етапі значення діяльності патрульної поліції складно переоцінити, тому непрофесійна реформа правоохоронних органів може як мати незворотні наслідки в криміногенній ситуації, так і взагалі, позначитися на здатності поліції виконувати покладені на неї законом функції. Визначальну роль у забезпеченні громадської безпеки відіграє персонал Національної поліції, зокрема патрульної поліції, яка частково чи фрагментарно виконує функції, що раніше були покладені на міліцію громадської безпеки. На сучасному етапі, значення патрульної поліції важко переоцінити, тому непрофесійна реформа правоохоронних органів може як мати незворотні наслідки, так і взагалі позначитися на здатності поліції виконувати покладені на неї законом функції [8].

Основною умовою успішного реформування усіх суб'єктів забезпечення громадської безпеки є беззаперечний взаємозв'язок між прийнятими нормативно-правовими актами і їх запровадженням, скільки законодавство, що регулює безпосередню діяльність тих чи інших органів і структур повинно ними ж реалізовуватися. Показовим результатом правильного проведення реформ є прийняття рішень керівниками підрозділів правоохоронних органів на всіх рівнях, виключаючи використання прогалин у законодавстві у власних інтересах. Для більш якісного виконання обов'язків правоохоронних органів такі прогалини мають бути заповненими, неточності усунені, а двоєке формулювання правових норм розтлумачене в законному порядку. Адже очевидно, що форма і зміст запровадженої реформи має

збігатися, наприклад, не достатньо перейменувати назву «міліція» на «поліцію», при цьому не змінивши підходи до виконання новоствореним органом правоохоронної функції. Запорукою ефективної діяльності правоохоронних органів є їхня єдність і відданість народові. Однак, останні реформування призводили лише до розподілу правоохоронних органів на структури та підрозділи, що унеможливило злагоженість їх діяльності [9].

Антонов В. О. у монографії присвяченій «Конституційно-правовим засадам забезпечення національної безпеки України» [10] наголосив на небезпеці для України російської військової ескалації на східних кордонах держави, яка суттєво зросла після російсько-українського конфлікту та анексії території Криму. Однак вчений зауважив, що не менш небезпечною загрозою для подальшого існування Української держави є прояви сепаратизму, федералізму, наявність антиукраїнських сил і політичних партій, котрі намагаються знищити національну єдність та соборність держави, її територіальну цілісність. Зауважимо, що повсякдення боротьба із вищезазначеними проявами антидержавних правопорушень є частиною забезпечення саме громадської безпеки і покладається саме на її суб'єктів. Саме громадський порядок і безпека опиняються під загрозою діяльності правопорушників. Тому в сучасних умовах великої кількості загроз громадській безпеці доцільним було б розробити стратегію забезпечення саме громадської безпеки і порядку.

Удосконалення адміністративно-процесуальних засад забезпечення громадської безпеки є неможливим без використання зарубіжного досвіду і його адаптації до сучасного законодавства України. Білозерська Т. О. зауважила, що під адаптацією адміністративного законодавства України до законодавства ЄС слід розуміти процес поступового та виваженого (з обов'язковим урахуванням доцільності для України прийняття відповідних адміністративно-правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС) зближення законодавства України у сфері реформування національної системи державного управління, вироблення адмі-

ністративно-правових та організаційних засад для формування ефективної структури державного управління, розвитку управлінського потенціалу відповідно до сучасної системи європейського права шляхом реформування національної системи адміністративного права, приведення її у відповідність до норм та стандартів ЄС [11].

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене можна зробити висновок, що удосконалення забезпечення громадської безпеки в Україні – це складний багаторівневий процес, який потребує чимало ресурсів, починаючи з нормативно-правового регулювання даної сфери, закінчуючи підвищенням рівня моральних та кваліфікаційних якостей працівників органів та підрозділів, що є суб'єктами її забезпечення. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадської безпеки, не зважаючи на прийняття великої кількості реформ, залишається недосконалим. Вважаємо, що основою у побудові якісного адміністративно та адміністративно-процесуального законодавства є використання власного потенціалу із застосуванням зарубіжного досвіду, адаптованого до сучасних умов в Україні. Практика показує, що стан громадської безпеки безпосередньо пов'язаний із соціально-економічним забезпеченням населення, його культурним, ідеологічним рівнем розвитку тощо, тому при реформуванні даної сфери регулювання суспільних відносин необхідно проводити якісну державну політику у зазначених напрямках.

Література

1. Трофимович В. Російська агресія проти України як загроза світовій системі безпеки / В. Трофимович // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Історичні науки». – 2017. – Вип. 26. – С. 135-142. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26_17/21.pdf– 2020. – С. 38-44
2. Фатхутдінов В. Г. Правовий зміст забезпечення громадської безпеки // В. Г. Фатхутдінов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія

: Юриспруденція. – 2018. – Вип. 31. – С. 48-51. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_13.

3. Копанчук В. О. Правові засади забезпечення громадської безпеки України / В. О. Копанчук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2020. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1672> (дата звернення: 22.07.2021).

4. Корнієнко Д. М., Толстоносів Д. Ю. Удосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки / Д. М. Корнієнко, Д. Ю. Толстоносів // Право і суспільство. – 2020. – № 6-2 частина 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.31>

5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

6. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009.

7. Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи», № 1713 (2005 р.) «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах», Рекомендація Кес (2000 р.) Комітету міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя».

8. Фатхутдінов В. Г. Напрямки удосконалення діяльності Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки / В. Г. Фатхутдінов // Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки. – 2018. – № 2 том 29 (68). – С. 95-100.

9. Зозуля І.В. Базові засади переходу до нової концепції реформування системи органів МВС України / І.В. Зозуля // Часопис академії прокуратури України. – 2010. - № 3. – 1-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aau.edu.ua/e-journal/2010-3/10zivomu.pdf>

10. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України:

монографія / В. О. Антонов; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

11. Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Білозерська Тетяна Олегівна. – Київ, 2008. – С. 113-114.

Yevdokimenko Serhii Anatoliiovych

MAIN DIRECTIONS FOR IMPROVING ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ENSURING PUBLIC SAFETY IN UKRAINE

The author of the article has studied the issue of improving the administrative and legal principles for ensuring public safety in Ukraine. The need for an integrated approach to security sector reform has been noted. Particular attention has been paid to the need to improve the activities of public safety entities; the relevance of this issue has been proved. The author has indicated the inaccuracies in the conceptual apparatus used in regulatory legal acts regulating this area. The main features of legal relations in the field of public safety have been highlighted. It has been established that public safety is a component of the national security, so reforms in this direction should be carried out at all levels of state security. It has been emphasized that the improvement of public safety is possible only with the reform and modernization of law enforcement agencies. The main directions of reforming law enforcement agencies have been formulated. It has been noted that before introducing changes to the practical activities of law enforcement agencies as subjects that ensure public safety, particular attention should be paid to the sources of staffing of these agencies. The author has distinguished the importance of adequate funding in compliance with the requirements of national legislation and international agreements at the interstate level for the successful reform of the public safety system. The author has provided propositions on improving administrative and legal principles for ensuring public safety.

Key words: administrative and legal norms, public safety, public order, law enforcement activity, legal provision, improvement.