

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

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC SAFETY

Стаття присвячена особливостям адміністративно-правового регулювання громадської безпеки. Стверджується, що рівень і система забезпечення громадської безпеки в країні не відповідають сучасному рівню загроз. Визначено, що Стратегії національної безпеки України також не містять розділів щодо забезпечення громадської безпеки. Доведено, що потребує розроблення Державна політика громадської безпеки на 2017–2022 рр.

Ключові слова: безпека, громадська безпека, національна безпека, захищеність, національні цінності.

Статья посвящена особенностям административно-правового регулирования общественной безопасности. Утверждается, что уровень и система обеспечения общественной безопасности в стране не соответствуют современному уровню угроз. Определено, что Стратегии национальной безопасности Украины также не содержат разделов, касающихся обеспечения общественной безопасности. Доказано, что требует разработки Государственная политика общественной безопасности на 2017–2022 гг.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, национальная безопасность, защищенность, национальные ценности.

The article is devoted to the peculiarities of administrative and legal regulation of public safety. It is alleged that the level and system of public safety in the country do not correspond to the current level of threats. It is determined that the National Security Strategy of Ukraine also does not contain sections relating to the provision of public safety. It is proved that it is necessary to develop the State Public Safety Policy for 2017–2022.

Key words: security, public safety, national security, security, national values.

Законодавством України закріплено права громадян, порушення яких може привести до проявів невдоволення в різних формах, у т. ч. у вигляді тероризму, екстремізму, виникнення скарг, страйків, мітингів, протестів, навіть захоплення підприємств та установ, а також інших моментів, які можуть посягати на громадську безпеку. Держава має не лише забезпечувати, а й гарантувати права громадян у сфері трудових правовідносин, адже їх порушення може привести як до соціального вибуху і порушень громадської безпеки, так і до інших, більш серйозних наслідків, які мали місце під час сепаратистських виступів у 2014–2015 рр. Порушення багатьох статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, наприклад, ст. 42, 42-1, 42-2, 42-3, 44, безпосередньо впливає на рівень громадської безпеки, життя та здоров'я громадян.

Окремі питання поняття «ромадської безпеки», «національної безпеки» були предметом дослідження В.Ф. Коломієць, А.В. Басова, В.А. Ліпкана, Є.Б. Ольховського та ін.

Загрози, які виникають у сфері дотримання громадської безпеки, ureгульовано також статтями зазначеного Кодексу, які стосуються управління транспортними засобами, а також сфери торгівлі, громадського харчування, послуг, фінансів та підприємницької діяльності. Проте більшість правопорушень, які безпосередньо спрямовані на порушення громадської безпеки, зосереджено в главі 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [1]. До них, зокрема, належать:

а) адміністративні проступки, пов'язані з незаконним обігом заборонених речовин, порушенням певних правил, зокрема щодо охорони здоров'я, незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збути в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44); невживання землекористувачами або землевласниками на закріплених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку (ч. 2 ст. 106-1); виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст. 176) і придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення (ст. 177) [1];

б) адміністративні проступки, що посягають на відносини, які забезпечують безпечно експлуатацію транспорту, самовільний проїзд у вантажних поїздах, посадка та висадка під час руху поїзда, проїзд на підніжках і дахах вагонів, самовільне без потреби зупинення поїзда, а також підкладання на залізничні колії предметів, які можуть спричинити порушення руху поїздів (ч. 1, 2, 3 і 4, 6 ст. 109); куріння у вагонах (зокрема в тамбурах) приміських поїздів, у невідведених для куріння місцях у поїздах місцевого і дальнього сполучення, а також у метрополітенах (ч. 2 ст. 110); порушення правил безпеки польотів (ст. 111), порушення правил безпеки руху на морському транспорті (пошкодження споруд і пристройів сигналізації та зв'язку (ч. 3 ст. 114); порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах (ст. 1162); викидання

сміття та інших предметів із вікон і дверей автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв (ч. 2 ст. 119), порушення правила перевезення небезпечних речовин і предметів, великовагабаритних та великовагових вантажів на транспорті (ч. 1, 2, 4 і 5 ст. 133) [1];

в) адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, ненадання транспортних засобів поліцейським і медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам військової служби правопорядку в Збройних силах України (ст. 1241); інші порушення правила дорожнього руху (ст. 125); керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки (ст. 126); порушення правила дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин (ст. 127); випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством (ст. 128); порушення або невиконання правила, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (ст. 128-1); допуск до керування транспортними засобами водіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, у хворобливому стані або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або таких, що не пройшли у встановлений строк медичного огляду чи допуск до керування транспортним засобом особи, яка не має права на керування транспортним засобом (ч. 1, 2 ст. 129); пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення (ст. 139), порушення правила, норм і стандартів під час утримання автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць проходження робіт (ст. 140) [1].

Водночас окремі правопорушення зі списку передічених безпосередньо не стосуються громадської безпеки, а впливають на її рівень опосередковано.

Для більш детального дослідження нормативно-правового регулювання сфери громадської безпеки проаналізуємо приписи нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу громадської безпеки.

Так, знаковим є Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян», яким посилено відповідальність за порушення громадської безпеки. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 173-1 та 185-2.

Відповідно до Указу Президента України, введено рішення Ради національної безпеки і оборони «Про невідкладні заходи щодо забезпечення громадської безпеки та недопущення проявів тероризму на території України» від 12 вересня 2001 р. № 873, яким Гарант Конституції України зобов'язав Кабінет

Міністрів України забезпечити виконання доручення Президента з питання забезпечення громадської безпеки та недопущення проявів тероризму в Україні.

Міністерству закордонних справ України, Службі безпеки України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони України з метою викорінення всіх проявів тероризму Президент доручив підтримати світове співтовариство у зміцненні та вдосконаленні міжнародних механізмів боротьби з тероризмом як одним із найнебезпечніших злочинів сучасності.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 29 травня 1993 р. № 343-р йдеться, що, з метою забезпечення зацікавлених державних і громадських органів, підприємств, організацій та громадян інформацією про стан навколошнього природного середовища в частині ядерної та радіаційної безпеки, Держкоматому, Держатомнагляду та Мінчорнобілью слід оперативно надавати Мінприроди інформацію про всі інциденти, які виникають на об'єктах, де використовуються ядерні радіаційні технології на речовини (аварійні події на АЕС з оцінкою за шкалою МАГАТЕ, аварійні викиди і скиди радіоактивних речовин у навколошнє природне середовище, пожежі, у т. ч. у тридцятікілометровій зоні ЧАЕС, стихійне лихо та інші події, що негативно впливають на навколошнє природне середовище), а також інциденти, пов'язані з транспортуванням ядерних і радіоактивних речовин, що привели або можуть привести до забруднення навколошнього природного середовища [2].

Вартий уваги Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини» [3], яким внесено зміни до Кримінального кодексу України, де визначено, що конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині зазначеного Кодексу. Тут також зафіксовано, що особа звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене ч. 1 цієї статті в частині погрози вчинення терористичного акту, якщо вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно повідомила правоохранний орган про цей злочин, сприяла його припиненню або розкриттю, у разі, якщо внаслідок цього і вжитих заходів було відвернено небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо в її діях немає складу іншого злочину [3].

Варто також висвітлити зміст наказу МВС України «Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення» від 08 травня 2014 р. № 447, де визначено правовий статус підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, який був структурним підрозді-

ділом головних управлінь, управлінь МВС України в областях та місті Києві. Основними завданнями підрозділу було визначено такі:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів;
- виявлення кримінальних правопорушень;
- участь у проведенні заходів, спрямованих на розшук і затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, озброєних та інших злочинців, які становлять супільну небезпеку;
- звільнення заручників, припинення діяльності непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також здійснення заходів, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності [4].

До основних обов'язків цього органу належали: забезпечення безпеки громадян і громадського порядку; виявлення, запобігання і припинення кримінальних правопорушень; виявлення та припинення адміністративних правопорушень; проведення самостійно або разом зі службами, підрозділами органів внутрішніх справ, Національною гвардією України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону і населенням профілактичних заходів з метою запобігання правопорушенням та їх припинення; вжиття заходів для ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій, рятування людей і надання їм допомоги; участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; сприяння забезпеченням, відповідно до законодавства, режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять; тимчасове обмеження або заборона доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; забезпечення охорони громадського порядку в місцях тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, та на прилеглій до них території (цей наказ нині є чинним) [4].

Доцільно наголосити, що 18 червня 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 191 було скасовано постанови Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 р. № 12 «Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян», № 13 «Про внесення змін до

п. 12 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку», № 14 «Про внесення змін до п. 16 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» та від 27 січня 2014 р. № 18, що, на нашу думку, не сприяло розвиткові захисту громадської безпеки. Натомість було відновлено дію п. 12 і 16 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. № 49.

Відповідно, цими Правилами було відновлено порядок застосування спеціальних засобів осoboю складом поліції та іншими працівниками органів і установ внутрішніх справ, військовослужбовцями Національної гвардії, які залучаються до охорони громадського порядку і громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, а також перелік спеціальних засобів.

Визначено, що спеціальні засоби застосовують, коли всі інші форми попереднього впливу на право-порушників не дали бажаних результатів, для:

- а) захисту громадян і самозахисту працівника поліції від нападу та інших дій, що створюють загрозу їхньому життю або здоров'ю;
- б) припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку;
- в) відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їхньої належності, або їх звільнення у разі захоплення;
- г) затримання та доставлення до поліції або іншого службового приміщення осіб, які вчинили правопорушення, а також для конвоювання й утримання осіб, затриманих і підданих арешту, узятих під варту, якщо зазначені вище особи чинять опір поліцейському або якщо є підстави вважати, що вони можуть вчинити втечу чи завдати шкоди оточуючим або собі;
- д) припинення масового захоплення землі та інших дій, що можуть привести до зіткнення груп населення, а також діянь, які паралізують роботу транспорту, життєдіяльність населених пунктів, посягають на громадський спокій, життя і здоров'я людей;
- е) припинення опору поліцейському та іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю;
- ж) звільнення заручників [5].

Ключовим нормативним актом у сфері громадської безпеки є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів» від 25 квітня 2012 р. № 341, якою затверджені зазначеній Порядок, відповідно до Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, зокрема футбольних матчів, також визначено організацію забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів [6].

Зокрема, тут визначено, що футбольні матчі поділяються на матчі підвищеного та звичайного сту-

пеня ризику [6]. До футбольних матчів підвищеного ступеня ризику належать:

– фінальні етапи клубних змагань УЄФА, півфінали і чвертьфінали Кубка УЄФА, матчі Ліги чемпіонів, відбіркового та фінального турнірів чемпіонату світу і Європи, півфінали та фінали розіграшу Кубка України, матчі розіграшу Суперкубка України та «Золотий матч» за звання чемпіона України;

– матчі, де передбачено присутність посадових та інших осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

– матчі, під час яких передбачається повне заповнення спортивної споруди глядачами або на яких очікується присутність більше 15 тис. осіб;

– матчі, на яких передбачається велика кількість глядачів-уболівальників із держави, команда якої бере участь у матчі, і глядачів-уболівальників, що проживають у державі, де проводять такий матч [6].

До матчів звичайного ступеня ризику належать усі інші футбольні матчі [6].

Суб'екти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в межах своєї компетенції забезпечують безпеку глядачів, представників футбольних клубів, арбітрів, делегатів міжнародних організацій та їх евакуацію в разі виникнення надзвичайної ситуації або пожежі на спортивній споруді чи прилеглій до неї території [6].

Попереджено, що для взаємодії сил і засобів, що залишаються до забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольного матчу, утворюється координаційний штаб із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у складі представників організатора футбольного матчу, органів Національної поліції (СБУ, Управління державної охорони, якщо заплановано участь посадових та інших осіб, щодо яких здійснюється державна охорона), територіальних органів та підрозділів ДСНС, служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), оператора спортивної споруди, місцевої держадміністрації, органу місцевого самоврядування, органу охорони здоров'я та інших осіб [6].

Члени координаційного штабу мають бути забезпечені засобами зв'язку і спостереження для своєчасного реагування на непередбачувану ситуацію [6].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Калюжний Р.А., Комзюк А.Т., Погрібний О.О. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 684 с.
2. Положення про Департамент організації діяльності «Корпус оперативно-раптової дії» Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 03 лютого 2016 р. № 96. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
3. Тимчасові методичні рекомендації з організації діяльності підрозділів реагування патрульної поліції відділів, відділень поліції ГУ НП у Вінницькій області. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/572-2009-%D1%80>.
4. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення: наказ МВС України від 08 травня 2014 р. № 447. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0490-14>.
5. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: Постанова Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. № 49. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/49-91-p>.
6. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 341. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-%D0%BF>.
7. Питання забезпечення громадського порядку та пожежної безпеки у сільській місцевості: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2009 р. № 572-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/572-2009-p>.
8. Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 19 листопада 1998 р. № 54. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0193-98>.

З метою забезпечення громадської безпеки, громадського порядку та пожежної безпеки у сільській місцевості розпорядженням Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення громадського порядку та пожежної безпеки у сільській місцевості» від 23 травня 2009 р. № 572-р встановлено, що МВС України зобов'язане забезпечити з урахуванням специфіки сільської місцевості й особливостей роботи дільничних інспекторів (офіцерів) міліції (поліції) поглиблення їх взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань профілактики правопорушень на території сіл і селищ, зокрема щодо захисту майнових прав громадян [7].

Також вартий уваги наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України» від 19 листопада 1998 р. № 54, у якому визначено вимоги щодо безпеки громадян під час користування послугами залізничного транспорту, перебування на території та об'єктах залізничного транспорту [8].

Наведений перелік нормативно-правових актів засвідчує, що сьогодні не існує єдиної системи щодо розуміння та координації громадської безпеки. Рівень і система забезпечення громадської безпеки в країні не відповідають сучасному рівню загроз. Натомість нова редакція Стратегії національної безпеки України також не містить розділів, що стосуються забезпечення громадської безпеки.

Саме тому, на наше переконання, сучасна сфера громадської безпеки потребує розроблення Державної політики громадської безпеки на 2017–2022 рр., у якій окремо слід приділити увагу правовому забезпеченню організації забезпечення громадської безпеки як із боку публічних органів, так і з боку недержавних організацій.

Потребує також вирішення питання обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводяться з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних і природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.