

УДК 342.9:351.74

В.В. НОВІКОВ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Ключові слова: забезпечення, форми, громадська безпека, громадський правопорядок

Держава покликана забезпечувати системою політичних, юридичних і інших гарантій суверенітет особи. В сучасних умовах все більшого значення набуває положення про те, щоб не лише «зрівняти» державу і особу, але й забезпечити кожну людину надійними засобами захисту, гарантіями, механізмами захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів особи, що безвідмовно діють.

В умовах соціально-економічних перетворень в нашій країні, що супроводжуються не лише розширенням демократії, але й ускладненням криміногенної обстановки, що характеризується підвищенням суспільної небезпеки, зростанням злочинних посягань на життя, здоров'я і майнові інтереси громадян, здійсненням терористичних актів у громадських місцях, особливої актуальності набуває забезпечення безпеки на вулицях та в інших громадських місцях міст, селищ та інших населених пунктів.

Дослідженню поняття «громадська безпека», присвятили наукові праці О.М. Бандурка, І.П. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, В.К. Гіжевський, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, Ю.І. Римаренко та інші. Всі вони загалом дійшли до спільної позиції щодо змісту цього поняття, але комплексного розгляду форм забезпечення громадської безпеки України не проводилось. Тому метою статті є правове визначення форм забезпечення громадської безпеки України. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: сформулювати методологічні питання, пов'язані з визначенням сутності форм забезпечення громадської безпеки в Україні.

Кожен суб'єкт безпеки в межах своєї компетенції володіє правом діяти тим або іншим чином з врахуванням умов, середовища і обставин, в яких він знаходиться. Реалізація цього права передбачає здійснення ним дій із забезпечення громадської безпеки. Скажімо, суб'єкт може здійснювати правотворчу діяльність, виконувати реєстраційні, ліцензійні, контролюючо-наглядові та інші дії. Ці дії виражають зміст функцій забезпечення безпеки, в них реалізується компетенція відповідного суб'єкта безпеки, його повноваження і обов'язки.

Дії суб'єктів безпеки знаходять своє втілення і вираження в певних формах, під якими розуміється об'єктивна, зовнішня сторона їх суті. Отже, під формою слід розуміти вираження суті дій суб'єктів безпеки, що об'єктивувалося. Оскільки за допомогою форм практично реалізуються функції забезпечення безпеки, то від використання тих або інших форм багато в чому залежить ефективність діяльності по забезпеченню громадської безпеки. Форми покликані сприяти доцільній реалізації функцій забезпечення безпеки, досягненню цілей безпеки з найменшими витратами сил, засобів і часу. Важливо не лише які дії здійснюються по забезпеченню безпеки, але і в якій формі вони реалізуються.

Багатообразні завдання і напрями діяльності у сфері безпеки обумовлюють існування різних форм здійснення цієї діяльності. Форми закріплені в законодавстві, яке визначає правовий статус того або іншого суб'єкта безпеки, його компетенцію у сфері громадської безпеки. Вибір відповідних форм відбувається суб'єктом з врахуванням конкретної життєвої ситуації, що складається у сфері безпеки, вимог ефективності і доцільності. У одних випадках дії суб'єктів тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні (наприклад, роз'яснення правил пожежної безпеки). Відповідно до цього форми діяльності підрозділяються на правові і не правові.

Для правових форм характерне те, що в них виявляється державно-владний характер діяльності [1, с.214] по забезпеченню безпеки. За допомогою правових форм практично зор-

ганізується виконання завдань і функцій державних і місцевих суб'єктів безпеки, а також у встановлених законодавством випадках – недержавних громадських об'єднань.

Правові форми забезпечення суспільної безпеки можуть бути класифіковані за змістом, цілеспрямованості, способу вираження.

За змістом правова форма діяльності забезпечення громадської безпеки, у свою чергу, підрозділяється на правотворчу і правореалізаційну.

Правотворча діяльність полягає у створенні правових норм, їх удосконаленні, зміні і відміні, тобто у виданні нормативних актів, що регулюють відносини у сфері громадської безпеки [1, с.187]. Правотворча діяльність здійснюється уповноваженими на те органами державної влади – суб'єктами безпеки. До їх числа відносяться органи виконавчої і законодавчої влади. В межах своєї компетенції правотворчу діяльність здійснюють і такі суб'єкти безпеки, як органи місцевого самоврядування. Результатом правотворчості можуть бути закони, укази, постанови, рішення, положення, статuti, накази і інші нормативні акти, що регулюють відносини у сфері громадської безпеки.

Закони встановлюють правові основи забезпечення безпеки. Оскільки норми закону не в змозі повністю охопити своїм регулюванням всі суспільні відносини зважаючи на їх різноманітність і динамічність, то цілям детального і якнайповнішого правового регулювання суспільних відносин у сфері безпеки покликана служити правотворча діяльність органів виконавчої влади. Її співвідношення із законодавчою діяльністю характеризується підлеглистю, бо правотворча діяльність органів виконавчої влади здійснюється на основі і у виконання законів та інших актів органів виконавчої влади.

Правореалізація здійснюється всіма суб'єктами громадської безпеки. Органи державної влади і їх посадові особи, органи місцевого самоврядування і їх посадові особи використовують всі види реалізації права: вживання, виконання, використання, дотримання. В ме-

жах своїх повноважень, встановлених державою, ці ж види правореалізації можуть використовувати громадські об'єднання й інші недержавні формування. Що стосується фізичних осіб, то вони правореалізацію у сфері громадської безпеки здійснюють у вигляді дотримання, виконання і використання [2, с.98].

Правореалізація, залежно від змісту і властивостей правових норм, підрозділяється на дві форми: регулятивну і правоохоронну.

Регулятивна форма використовується для вирішення індивідуальних конкретних справ і питань, пов'язаних із забезпеченням громадської безпеки, для реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій і інших суб'єктів права у сфері безпеки.

Правоохоронна форма використовується в цілях охорони врегульованих юридичними нормами суспільних відносин у сфері безпеки, забезпечення їх недоторканості. За допомогою цієї форми:

- здійснюється захист суб'єктивних прав людини і громадянина, державних органів і їх службовців, місцевих органів і їх службовців, громадських об'єднань і їх службовців й інших суб'єктів права у сфері безпеки;

- вирішуються юридичні спори, що виникають у сфері громадської безпеки;

- застосовуються заходи державного примусу до осіб, що зазіхають на громадську безпеку, не виконують правові обов'язки і розпорядження уповноважених на те суб'єктів безпеки.

По цілеспрямованості правові форми діяльності суб'єктів безпеки підрозділяються на внутрішні і зовнішні.

Внутрішні правові форми використовуються для вирішення внутрішньо-управлінських, організаційно-штатних питань, ведення діловодства, керівництва структурними підрозділами і співробітниками усередині самого суб'єкта безпеки (органу, організації та ін.) також управління нижчестоящими по підлеглості органами, службами, що входять в систему того або іншого суб'єкта безпеки.

Зовнішні правові форми використовуються для здійснення покладених на суб'єкт безпеки завдань і функцій, що складають зміст діяльності по забезпеченню громадської безпеки.

Внутрішні і зовнішні правові форми діяльності суб'єктів безпеки можуть бути як правотворчими, так і правореалізаційними.

За способом вираження правові форми діяльності суб'єктів безпеки підрозділяються на словесні (письмові і усні) і конклюдентні. Вибір і використання вказаних форм діяльності суб'єктів безпеки зумовлюється юридичними властивостями цієї діяльності.

Відомо, що єдино прийнятною формою вираження правотворчої діяльності є словесна письмова форма. Результатом правотворчості державних і місцевих суб'єктів безпеки є нормативно-правовий акт, який є офіційним актом-документом. Лише у своєму документально-змістовному ракурсі нормативний акт, опублікований в установленому порядку, може розглядатися як джерело правових норм, що регулюють відносини у сфері громадської безпеки.

Що стосується правореалізації, то вона може бути виражена в словесній (письмовій і усній) і конклюдентній формах. Поширеною формою вираження діяльності суб'єктів безпеки є індивідуальний письмовий акт-документ (наказ, розпорядження та ін.). Він використовується при вирішенні питань, що вимагають фіксації правозастосування й інших форм реалізації права.

У практичній діяльності суб'єкти безпеки широко використовують і усну форму вираження (усні вказівки, розпорядження і тому подібне). Зазвичай ця форма використовується при вирішенні поточних питань і справ, що вимагають оперативного реагування на ту або іншу ситуацію.

Правореалізацію суб'єкти безпеки здійснюють також і у формі певних жестів, сигналів, рухів, знаків та інших конклюдентних дій, що явно виражають рішення суб'єкта безпеки.

По найменуванню (по органах, що видають акти-документи) державні і місцеві орга-

ни, а також інші уповноважені на те суб'єкти безпеки в межах своєї компетенції мають право видавати правові акти-документи певного найменування, встановленого конституційними й іншими законодавчими нормами, а також підзаконними нормами права, які містяться в положеннях щодо відповідних суб'єктів безпеки й інших нормативних актах, що регулюють суспільні відносини в сфері безпеки. При цьому для здійснення функцій безпеки суб'єкти повинні використовувати лише форми (види актів-документів), які встановлені правовими нормами. Недотримання обов'язкової форми тягне за собою недійсність або заперечність дій суб'єкта безпеки.

По суб'єктах безпеки правові формами (акти-документи) є закони і постанови, що приймаються законодавчими органами України; укази і розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції, положення, статuti, розпорядження, вказівки та інші акти міністерств, державних комітетів, служб, управління, відділів, установ і інших органів виконавчої влади; постанови, рішення, вироки судових органів; подання і постанови органів прокуратури; рішення та інші акти органів місцевого самоврядування, які приймаються відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3; 4, с.126].

Громадські й інші недержавні об'єднання, що є суб'єктами безпеки, також видають акти-документи, передбачені відповідними статутами про ці об'єднання.

В процесі діяльності по забезпеченню громадської безпеки між суб'єктами виникають договірні зв'язки. Ці зв'язки можуть бути цивільно-правовими або адміністративно-правовими. Останні в юридичній літературі розглядаються як адміністративно-правовий договір.

Питання про його існування як правової форми виконавчої, управлінської діяльності не є безперечним. Договори адміністративного характеру є самостійною правовою формою діяльності суб'єктів безпеки. При укладенні договорів, так само як і прийнятті інших правових актів, суб'єкти безпеки об'єктивують

свою діяльність. Адміністративний договір як правова форма діяльності по забезпеченню безпеки володіє самостійністю. Думка про те, що він носить допоміжний характер по відношенню до інших форм діяльності, представляється спірною. Зрозуміло, що інколи договір може полягати у виконанні акту управління, але він може і сам служити основою для видання акту управління.

У практичній діяльності суб'єктів безпеки застосовуються різні види адміністративних договорів. Це угоди про взаємодію між суб'єктами безпеки, контракти про службу в суб'єктах безпеки, контракти про співпрацю суб'єктів безпеки з недержавними об'єднаннями та ін.

До неправових відносяться форми, в яких виражаються організаційні і матеріально-технічні дії, направлені на забезпечення громадської безпеки. Неправові форми, так само як і правові, пов'язані з компетенцією суб'єктів безпеки, з їх правовим статусом. Оскільки неправові форми не тягнуть за собою безпосередньо юридичних наслідків, то ці форми використовуються всіма суб'єктами безпеки, у тому числі громадянами та недержавними об'єднаннями.

До організаційних форм діяльності по забезпеченню громадської безпеки відносяться: вивчення, узагальнення і поширення позитивного досвіду забезпечення безпеки, навчання співробітників органів безпеки, їх інструктаж, надання практичної допомоги виконавцям на місцях; розробка науково обґрунтованих рекомендацій і заходів щодо впровадження і використання досягнень науки і техніки, та ін.

Організаційні форми діяльності не тягнуть за собою виникнення, зміни або припинення конкретних правовідносин. Вони використовуються в ході поточної повсякденної роботи по забезпеченню безпеки.

Матеріально-технічні форми діяльності використовуються для виробництва допоміжних дій, направлених на створення необхідних умов для успішної реалізації основних функцій забезпечення громадської безпеки. Вони покликані забезпечувати ефективну

роботу суб'єктів безпеки, підвищувати продуктивність і культуру їх управлінської праці.

До матеріально-технічних форм відносяться: аналіз, підготовка звітів, складання довідок, оформлення документів, ведення діловодства, реєстрація фактів та ін.

У міру ускладнення процесів управління у сфері громадської безпеки, збільшення об'єму і масштабів діяльності, направленої на забезпечення громадської безпеки, роль і значення матеріально-технічних дій і форм їх вираження, на нашу думку, зростатиме.

Потрібно мати на увазі, що неправові форми – організаційні і матеріально-технічні – неправові в тому сенсі, що вони не несуть правових наслідків. Проте ці форми передбачені законодавством, нормативно-правовими актами, що визначають правовий статус таких найважливіших суб'єктів безпеки, як державні органи і їх посадові особи. Управлінські й інші дії, виражені в неправових формах, часто служать підставою або приводом для прийняття правових актів-документів. Так, на базі аналітичної довідки про наявність громадської безпеки в населеному пункті (неправова форма) може бути прийнятий нормативний або індивідуальний правовий акт (правова форма). Від якості аналітичної довідки багато в чому залежатиме ефективність правового акту.

Таким чином, не дивлячись на відмінність і різноманіття правових і неправових форм, за допомогою яких здійснюється діяльність суб'єктів безпеки, всі форми взаємозв'язані і взаємообумовлені. Вони покликані служити досягненню загальної мети – забезпеченню безпеки особи, суспільства і держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогацова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка та ін. – Х. : Право, 2002. – 428 с.
2. Попов Л. Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Л. Л. Попов, А. П. Коренев,

В. А. Круглов. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25.

4. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

Новіков В. В. Форми забезпечення громадської безпеки / В. В. Новіков // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 382–386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_67.pdf

З'ясовано особливості форм забезпечення громадської безпеки в Україні. Проаналізовано особливості правових і не правових форм забезпечення громадської безпеки.

Новиков В.В. Формы обеспечения общественной безопасности

Выявлены особенности форм обеспечения общественной безопасности в Украине. Проанализированы особенности правовых и не правовых форм обеспечения общественной безопасности.

Novikov V.V. Forms of Public Safety

The features of forms of providing of public safety are found out in Ukraine. The features of legal and not legal forms of providing of public safety are analyzed.