



СТАТТЯ НОМЕРА

УДК 351.862.4



Валерій Васильович СОКУРЕНКО,
доктор юридичних наук, доцент
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, Харків)

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СИСТЕМА

У статті проаналізовано та виділено дві ключові цілі забезпечення публічної безпеки: охорона і захист громадян від загроз публічній безпеці. Визначено основні завдання забезпечення публічної безпеки.

Ключові слова: публічна безпека, цілі, завдання, загрози, захист, охорона.

Постановка проблеми. Формування системного уявлення про протидію злочинності у сфері публічної безпеки передбачає визначення засадничих положень, керівних ідей його організації й функціонування як складової системи більш високого рівня – забезпечення публічної безпеки в цілому. Цілі, завдання і принципи останнього мають родові значення по відношенню до діяльності щодо нейтралізації, запобігання криміногенним загрозам публічній безпеці, підпорядковують її регуляторному впливу своїх загальних настанов. Втім, слід мати на увазі, що багатогранність феномену публічної безпеки, поєднання у ньому і об'єктивних, і суб'єктивних, ірраціональних, станів вимагає від управлінської надбудови соціальної системи створення багаторівневого, різноспрямованого, мультисекторального утворення, яке відповідало б усьому спектру запитів суспільства щодо убезпечення його членів від можливого негативного впливу як від визначених (актуалізованих), так і потенційно можливих джерел небезпек, що так чи інакше можуть бути ідентифіковані із загрозами публічній безпеці.

Реалізація цієї соціальної місії – справа не одного століття. Увесь процес еволюції людської думки у технічній, гуманітарній сферах супроводжувався кількісною ескалацією й якісним ускладненням, урізноманітненням форм і видів антропо-технологічних, антропо-природничих взаємозв'язків. Масове проникнення досягнень цивілізації в повсякденність пересічних громадян у XX–XXI ст. значною мірою оновило й диференціювало спектр загроз їх безпеці. Саме їх зміст, закономірності генези мають фундувати орієнтуючу складову стратегії забезпечення публічної безпеки. Однак, не маючи на меті в цій статті здійснити розробку основних положень вказаної стратегії, зауважимо, що цілі, завдання і принципи забезпечення публічної безпеки апіорі є похідними від них, а операційно й функціонально – повинні відображати спрямованість на їх нівелювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення публічної (громадської) безпеки й порядку були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, В. С. Батиргарєєвої, В. В. Голіни, І. М. Даньшина, О. М. Джузі, В. П. Ємельянова, А. П. Закалюка, О. М. Литвинова, Г. Й. Шнайдера та інших вчених. Політико-кримінологічні аспекти протидії злочинності, які в тому числі пов'язані із забезпеченням публічної безпеки й порядку, тією чи іншою мірою висвітлювалися також і у працях В. М. Бурлакова, М. Г. Вербенського, Я. І. Гілінського, О. І. Гурова, В. О. Глушкова, І. М. Даньшина, А. І. Долгової, П. А. Кабанова, І. І. Карпеця, О. Г. Колба, О. М. Костенка, В. М. Кудрявцева, О. М. Литвака, В. В. Лунєєва, В. А. Мисливого, А. А. Музики, С. С. Овчинського, Ю. В. Орлова, А. Л. Сморгунової, В. А. Тимошенка, В. П. Тихого, В. М. Трубникова, А. М. Черниш, В. І. Шакуна, Д. А. Шестакова, П. Л. Фріса, О. Н. Ярмиша та деяких інших науковців.

Метою статті є аналіз системоутворюючих компонентів забезпечення публічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення публічної безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і у разі виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики у галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, а отже, і публічної безпеки, вжиття заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, що направлені перш за все на упередження загроз життєво важливим інтересам держави та суспільства [1]. Телеологічні основи забезпечення публічної безпеки криються у надрах цінності тих благ, що визначають сутність та зміст публічної безпеки. Щодо останніх цікавими є такі міркування.

Генеральною ціллю забезпечення публічної безпеки доцільно, на нашу думку, визнати гарантування суспільного й особистого спокою, що ґрунтується на підтриманні рівноваги між існуючими і потенційними загрозами й наявним і можливим станом захисту від них, за якої забезпечується нормальний прогресивний розвиток соціальних груп і населення держави в цілому, *реалізація конструктивного людського потенціалу*, а також функціонально спроможних параметрів діяльності системи спеціалізованих суб'єктів захисту населення від загроз (їх нейтралізації й запобігання) техногенного, криміногенного, іншого антропогенного й природничо детермінованого характеру. Як бачимо,

мета забезпечення публічної безпеки є складною категорією та не може бути визначена лаконічно, як, зрештою, і публічна безпека. Однак, на наш погляд, одним із її ключових компонентів у тривалій перспективі є гарантування умов для реалізації конструктивного людського потенціалу. Дійсно так, саме гарантування умов, а не забезпечення реалізації як такої.

Зупинимось на такому понятті, як «людський потенціал», що відіграє роль засадничого в системі орієнтирів державного управління. Зазвичай фахівці трактують його як сукупні можливості людей до соціально-економічної діяльності та до власного розвитку [2, с. 30]. За певних умов людський потенціал набуває форми людського капіталу, під яким розуміються продуктивні здібності людини, що використовуються в економічній діяльності і приносять дохід [2, с. 33; 3, с. 152]. Дійсно, можливість особистості реалізуватися за певних економічних умов є запорукою стабільного й прогресивного розвитку суспільства в цілому. І убезпечення особистості, соціальних груп від загроз публічній безпеці, факторів дестабілізації їх спокою як метасоціальної категорії виступає, безумовно, важливою умовою реалізації того-таки потенціалу. Проте, очевидно, що він не обмежується виключно відносинами економічного формату, а поширюється далеко за його межі, набуваючи в окремих випадках визначального по відношенню до них характеру. Мова йде про духовний розвиток особистості, нації, народу. У цьому аспекті та у світлі останніх подій виняткової важливості набуває проблема інтеграції системи забезпечення публічної і національної безпеки. Переконані, що спільною площиною цих проблем є національно-політична самоідентифікація *українського народу*, що передбачає комплекс заходів історико-дослідницького, освітньо-просвітницького, інформаційного, правового, економічного та суто політичного характеру. Їх вирішення – важливий крок на шляху до стабілізації внутрішньополітичної ситуації у країні, зниження соціальної напруженості, закріплення тенденції до послідовності людського розвитку.

Тим не менш, з операційної точки зору, метою забезпечення публічної безпеки так чи інакше є, власне, підтримання належного стану публічної безпеки, який би був нормальним у конкретно-історичних умовах. Підкреслимо, що «нормальний за заданих умов стан» означає відмову від безпекового абсолюту і свідомий, раціональний, об'єктивний підхід до визначення оптимального співвідношення між можливостями держави й суспільства і тими загрозами, що сформувалися чи імовірно можуть виникнути. За аналогією з концепцією Е. Дюркгейма щодо іманентної природи злочинності в контексті соціального розвитку й наявності певного нормального рівня насиченості нею суспільства, можна вести мову про існування деякого науково обґрунтованого й допустимого стану небезпек, так би мовити, «девіації в межах норми».

Визначення вказаного стану, допустимого рівня й характеру загроз публічній безпеці неодмінно виступає тією вихідною інформаційною базою, що має братися за основу при розрахунку матеріальних, кадрових, інформаційних, часових та інших ресурсів, формуванні стратегій і тактичних заходів щодо реагування на потенційні й дійсні загрози, їх нейтралізацію та, за необхідності,

ліквідацію негативних наслідків їх дії. Переконані, що наразі сформована гостра потреба в науковому розробленні методики моделювання допустимого стану загроз публічній безпеці. Такого роду дослідження є комплексними, між-дисциплінарними та мають бути забезпечені надійними моніторинговими процедурами задля оновлення суттєвих параметрів, що впливають на рівень захищеності суспільства від загроз його поступальному розвитку.

Складноорганізований та багатоплановий характер головної мети забезпечення публічної безпеки дає можливість виділити його дві *ключові цілі*:

1) *охорона громадян від загроз публічній безпеці*, досягнення якої передбачає прогнозування ймовірного виникнення факторів небезпеки і вчасне їх усунення. Іншими словами, йдеться про ранню превенцію й недопущення виникнення і деструктивного впливу негативних чинників на складники публічної безпеки;

2) *захист громадян від загроз публічній безпеці*, що означає гарантування вчасного припинення дії деструктивних факторів небезпек, усунення негативних наслідків. На відміну від охорони, захист зорієнтований на формування своєрідної другої лінії безпосередньої та пізньої превенції загроз публічній безпеці, коли останні вже трансформувалися в дійсні фактори негативної дії і існує можливість лише їх припинення й згладжування деструктивних ефектів від них.

Як можна бачити, зазначені цілі є взаємодоповнюючими та, водночас, відображають телеологічні засади взаємодії функціонально різних блоків соціально-управлінських практик, спрямованих на профілактику, запобігання виникненню загроз публічній безпеці, їх генерації до стану деструктивних факторів, а також припинення дії останніх й нейтралізацію відповідних небезпечних наслідків. Вказані блоки на сьогоднішній день мають складну інституційну організацію, оскільки поєднують різновідомчих суб'єктів, широку правову базу, строкатий арсенал засобів діяльності. Потреба в забезпеченні її структуризації, векторної специфікації, злагодженого функціонування, наступальності у роботі зумовлює необхідність у виділенні *завдань забезпечення публічної безпеки*, що можуть бути представлені в наступній послідовності:

1) *постійне і вчасне надання модераторам систем забезпечення публічної безпеки інформації щодо виникнення загроз її стану, а також щодо її новітніх видів і форм*. Виконання цього завдання передбачає:

а) систематичне проведення наукових досліджень за профілем, визначеним згідно з природою потенційних загроз, галузевою приналежністю суб'єктів протидії їм та правовою основою їх діяльності;

б) вивчення зарубіжного досвіду та його впровадження в національну практику забезпечення публічної безпеки;

в) налагодження системи моніторингу стану публічної безпеки, що виконуватиме діагностичну, сигнальну, описову й прогностичну функції. Особливо-го значення моніторинг стану публічної безпеки набуває в контексті проблеми запобігання виникненню надзвичайних ситуації. Перелік останніх є достатньо широким, а тому до моніторингових процедур має залучатися відповідне

коло суб'єктів: від Міністерства внутрішніх справ аж до Державного агентства з управління зоною відчуження. Наголосимо, що разом із безумовним пріоритетом державної форми вказаного моніторингу (з огляду на інституційні засади і ресурсні можливості апарату держави) доцільним і бажаним є стимулювання розвитку громадських моніторингових об'єднань. Метою останніх виступає створення належного балансу для суб'єктів державної системи моніторингу й мінімізацію негативних ефектів відомчо-корпоративного характеру в його організації та реалізації, тобто мова йде про додатковий важіль забезпечення повної й достовірної інформації, у тому числі й кримінологічної, яка відповідає б вимогам актуальності, репрезентативності й забезпечувала б управлінські запити в системі забезпечення громадської безпеки;

2) *прогнозування ймовірних сценаріїв розвитку потенційних і наявних загроз, а також функціональних параметрів системи протидії їм.* Вказане завдання, що має забезпечити надання модератору інформації прогностичного характеру, охоплює цілий комплекс аналітичних й суто дослідницьких, евристичних заходів та може бути реалізований виключно на основі тісної співпраці суб'єктів адміністрування з науково-дослідними інститутами й установами. Особливої актуальності в цьому сенсі набуває проблема узгодженості окремих завдань й функцій вищих навчальних закладів, громадських організацій та вищих, центральних, місцевих органів державної влади. Добре в цьому аспекті себе зарекомендувала Кримінологічна асоціація України – всеукраїнська громадська організація, що діє на базі Харківського національного університету внутрішніх справ та спеціалізується на проведенні різнопланових досліджень проблем протидії злочинності. Вона об'єднала у своїх лавах широке коло науковців і практиків зі всієї України. Специфіка діяльності дозволяє асоціації вирішувати найбільш складні завдання, у тому числі й прогностичного спрямування, у співпраці з органами державної влади всіх рівнів і галузей. Отже, у подальших напрацюваннях у напрямі забезпечення публічної безпеки доцільно, на наше переконання, розглянути можливість поєднання організаційних, інтелектуальних можливостей Кримінологічної асоціації України й відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування, неурядових формувань;

3) *планування заходів:* а) запобігання виникненню загроз публічній безпеці чи нейтралізація вже існуючих, однак не реалізованих; б) діючих дестабілізаційних, деструктивних факторів, що спричиняють шкоду суспільним відносинам у сфері публічної безпеки. Виконання цього завдання, крім, власне, планування, передбачає попередню *розробку* самих заходів, їх наукове обґрунтування, *прогнозування наслідків* їх реалізації (як для загроз публічній безпеці, так і побічних наслідків: людських втрат, фінансових витрат, екологічного забруднення, міжнародного ускладнення, внутрішньополітичної напруженості тощо). Самі ж заходи є різноплановими й залежать від характеру загроз, їх детермінант, можливостей суб'єктів протидії, їх правового статусу та мають розроблятися перш за все в межах окремих монографічних, комплексних досліджень, а також безпосередньо в «польових» умовах за ситуацією;

4) *безпосередня реалізація запобіжних заходів* з метою упередження виникнення загроз публічній безпеці чи активізації, розвитку вже існуючих та припинення їх на стадії розгортання, мінімізації спричинюваної шкоди. На думку А. В. Басова, безпосередня реалізація запобіжних заходів (щодо громадської безпеки) включає:

по-перше, розробку й прийняття необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки;

по-друге, розробку та виконання загальнодержавних програм у сфері забезпечення громадської безпеки;

по-третє, створення умов для сталого й ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного й юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки;

по-четверте, поновлення об'єктів громадської безпеки, яким була завдана шкода;

по-п'яте, проведення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері [1].

Викладені міркування вважаємо обґрунтованими. Однак зауважимо, що на перший план у виконанні цього завдання виходить вимога компетентності суб'єктів, їх добросовісність, чітке дотримання вихідних настанов, планових умов, адміністративних імперативів, вимог законності, наукових, управлінських, галузевих принципів. При цьому сам процес виконання повинен супроводжуватися моніторингом стану публічної безпеки, що дозволить оцінити ефективність цих заходів, роботу відповідних суб'єктів, оперативно внести корективи до планів забезпечення публічної безпеки;

5) *усунення (мінімізація, компенсація) заподіяної суспільним відносинам у сфері публічної безпеки шкоди* внаслідок дії деструктивного фактору, зокрема й криміногенного.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Складноорганізований і багатоплановий характер головної мети забезпечення публічної безпеки дав можливість виділити його дві ключові цілі: 1) охорона громадян від загроз публічній безпеці, досягнення якої передбачає прогнозування виникнення факторів небезпеки та вчасне їх усунення; 2) захист громадян від загроз публічній безпеці, що означає гарантування вчасного припинення дії деструктивних факторів небезпек, усунення негативних наслідків їх дії.

Завданнями забезпечення публічної безпеки визначено: а) постійне та вчасне надання модераторам систем забезпечення публічної безпеки інформації щодо виникнення загроз її стану, а також щодо її новітніх видів і форм; б) прогнозування ймовірних сценаріїв розвитку потенційних і наявних загроз, а також функціональних параметрів системи протидії їм; в) планування заходів превенції; г) вжиття запобіжних заходів; д) усунення (мінімізація, компенсація) заподіяної суспільним відносинам у сфері публічної безпеки шкоди.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromads-koyi-bezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v> (дата звернення: 01.05.2017).
2. Антонюк В. П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку: монографія. Донецьк: Ін-т економіки промисловості НАН України, 2007. 348 с.
3. Безпека людського розвитку в правовій, соціальній державі: монографія/ за ред. Л. С. Шевченко. Харків: НУ «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2013. 850 с.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2017.

Валерій Васильевич СОКУРЕНКО,

доктор юридических наук, доцент

(Харьковский национальный университет внутренних дел,
Харьков, Украина)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК СИСТЕМА

В статье проанализированы и выделены две ключевые цели обеспечения публичной безопасности: охрана и защита граждан от угроз публичной безопасности. Определены основные задачи обеспечения публичной безопасности.

Ключевые слова: публичная безопасность, цели, задачи, угроза, защита, охрана.

Valerii V. SOKURENKO,

Doctor of Law, associate professor

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

ENSURING PUBLIC SAFETY AS A SYSTEM

The author of this article has studied one of the relevant issues of combating crime, namely systemically important objectives of ensuring public safety.

It is advisable to admit guaranteeing of social and personal peace as the general objective in ensuring public safety. It is based on maintaining a balance between existing and potential threats and current and possible state of protection from them, due to which we ensure normal progressive development of social groups and the state's population in the whole, the implementation of constructive human potential and functionally able parameters of the activity of the system of specialized subjects of population protection from the threats (their neutralization and prevention) of man-made, criminogenic, other anthropogenic and natural deterministic nature.

The complex and multifaceted nature of the general objective of ensuring public safety makes it possible to distinguish its two key objectives:

1) protection of citizens against the threats of public safety, achievement of which involves forecasting the likely occurrence of the factors of danger and their timely elimination;

2) protection of citizens from the threats of public safety, the implementation of which means guaranteeing the timely termination of destructive factors of danger, elimination of the negative consequences of their actions.

The need to ensure its structuring, vector specification, harmonious functioning, offensive in the work, makes it necessary to allocate tasks in ensuring public safety that can be presented in the following order:

1) continuous and timely provision of information to the moderators of the systems of ensuring public safety on the threats of its state, as well as concerning its newest types and forms; 2) prediction of probable scenarios of the development of potential and existing threats, and functional parameters of the system to counteract them; 3) planning of measures; 4) immediate implementation of preventive measures; 5) elimination (minimization, compensation) of the caused damage to public relations in the sphere of public security as a result of destructive factor, in particular criminogenic one.

Key words: *public safety, objectives, tasks, threats, protection, defense.*

