

УДК 342.92

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2022.50.84-86>Є. Жукова, канд. юрид. наук,
ORCID ID 0000-0003-2471-5230

Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, Україна

МЕТА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПРАВОПОРЯДКУ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Визначено мету та особливості забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування. Встановлено, що метою забезпечення публічної безпеки і правопорядку є зміцнення і підтримка безпечного середовища, високого рівня правової культури учасників суспільних відносин та зменшення ризиків спричинення шкоди та небезпеки їхнім правам та обов'язкам, інтересам та потребам. Рівень розробки правового забезпечення публічної безпеки і правопорядку охарактеризовано як недостатній. Найважливіша складова забезпечення публічної безпеки і правопорядку (попередження правопорушень) не знайшла свого відображення на правовому рівні. Встановлено, що суб'єктами попередження адміністративних правопорушень названо невизначено широке коло осіб, але обсяг компетенції кожного з них та мінімальна системність їхньої діяльності відсутні. Аргументовано, що основними здобутками забезпечення публічної безпеки і правопорядку є: а) конкретизація сфери відповідальності службових і посадових осіб при здійсненні ними професійної діяльності, у якій містяться елементи примусу; б) легалізація участі громадянського суспільства в забезпеченні публічної безпеки і правопорядку в Законі України "Про національний спротив"; в) зменшення формалізації виборів до громадських рад при правоохоронних та інших державних органах. Зроблено висновок, що основними недоліками адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і правопорядку є: а) відсутність єдиної правоохоронної політики, недоліки координації, які призводять до конкуренції та суперництва між різними правоохоронними органами; б) відсутність продуманої кадрової політики комплектування посад у правоохоронних органах, непоодинокі випадки непотизму, які призводять до зайняття керівних посад, які дають доступ до державної таємниці, громадянами держави-агресора, раніше засудженими тощо; в) нерівномірність грошового забезпечення персоналу правоохоронних органів, за якої різниця між заробітною платою керівника та його підлеглих створює умови для значного соціального розшарування, що створює дисбаланс морального клімату в підрозділах; г) відсутність чинної загальнодержавної концепції профілактики правопорушень, що призводить до неузгодженості зусиль суб'єктів правоохоронної діяльності.

Ключові слова: публічне адміністрування, правове забезпечення, публічний порядок, публічна безпека, правопорядок.

Постановка проблеми. Публічна безпека та правопорядок відіграють важливу роль у забезпеченні функціонування правової демократичної держави, створюючи належне підґрунтя та умови для її існування. Органи публічної влади отримують змогу безперешкодно здійснювати свої функції, а громадянське суспільство має можливість розвиватися та зміцнювати свої структури. Слід сказати, що розвиток цивілізаційних цінностей людства привів до підвищення ролі прав і свобод людини та громадянина як вирішального фактора розвитку держави і громадянського суспільства. На зміну тотальному контролю держави, висвітленому в радянській концепції державного управління, прийшов людиноцентристський підхід, втілений у концепції сервісної держави. За такої умови важливе значення має система публічного адміністрування як особливий феномен, створений для максимального задоволення різноманітних інтересів і потреб фізичних та юридичних осіб.

Разом з тим, безсумнівно, втілення концепції сервісної держави в суспільне буття ще не можна вважати завершеним. Причини цього полягають не тільки в повномасштабній збройній агресії російської федерації, а й у тих вадах і прогалинах організації системи публічного управління, які існували і раніше. Незважаючи на певні здобутки публічного адміністрування, які полягають, зокрема, в удосконаленні системи надання публічних послуг, рівень довіри громадян до органів публічного управління залишається критично низьким. Законодавство, призначене регулювати діяльність публічних адміністрацій, характеризується наявністю правових лакун та суперечностей, а теоретико-методологічна база проблематики публічного адміністрування ще недостатньо сформована. Вказане зумовлює актуальність розгляду сутності та особливостей забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За цільовим критерієм можна виокремити такі види публічного адміністрування, як: надання публічних послуг, забез-

печення публічної безпеки і правопорядку та нормотворча діяльність, спрямована на створення (зміцнення) правових механізмів реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Проблематика, пов'язана із вказаними категоріями, розглядалася в наукових роботах О. Буханевича, І. Гончарової, І. Коліушка, Я. Лазура, Є. Легези, К. Ніколаєнко, В. Сороко, О. Сосновика, В. Тимощука та ін. Вказані теми є одними з найбільш розроблених у вітчизняній науці адміністративного права. Наукові здобутки українських адміністративістів сприяли й динамічному розвитку законодавства в означеній сфері. Разом з тим проблематика забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування залишається ще недостатньо дослідженою, що зумовлює спрямованість наукових пошуків.

Метою статті є визначення мети та особливостей забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливостями розуміння в діяльнісному аспекті категорії публічного адміністрування можна назвати: а) регламентованість законами і підзаконними правовими актами; б) організуючий характер; в) спрямованість на задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб; г) включення до змісту досліджуваного поняття адміністративних послуг як одного з основних елементів діяльності публічної адміністрації. Утім, ми не можемо заперечувати існування інтерактивного підходу (від *англ.* interaction – взаємодія) до сутності взаємодії, оскільки саме наявність складної системи зворотних зв'язків між публічною адміністрацією і членами суспільства є однією з головних ознак публічного адміністрування, що дозволяє відмежувати останнє від державного управління. Загалом прийнятним є розуміння публічного адміністрування як методу, якщо під методом розуміти особливий прийом або спосіб людської діяльності, який дає змогу прогнозовано досягнути поставлених цілей.

Забезпечення публічної безпеки і правопорядку як вид публічного адміністрування слід відрізнити від юрисдикційної діяльності, спрямованої на встановлення осіб, які вчинили правопорушення, і здійснення комплексу заходів, спрямованого на притягнення їх до юридичної відповідальності згідно із законом. Натомість публічна безпека відповідно до усталеної в науці адміністративного права позиції представляє собою стан захищеності інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Життєво важливими інтересами є сукупність потреб, задоволення яких надійно забезпечує існування і можливості прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави [1, с. 114]. Існують також інші визначення вказаного поняття, однак їхня сутність дуже близька. Наприклад, публічна безпека розглядається як стан, коли ризик нанесення шкоди публічній безпеці або втрати (збитки) обмежені певним (максимально допустимим) рівнем. Сутність діяльності із забезпечення публічної безпеки як різновиду управлінської діяльності визначається, як цілеспрямована система заходів адміністративного та управлінського характеру, що здійснюється окремими структурами України та їхніми посадовими особами з метою зниження рівня впливу зовнішніх та внутрішніх загроз на рівень публічної безпеки України до реального (природного) рівня [2, с. 54–60].

Отже, можна простежити наявність системного зв'язку між категоріями "загроза" і "публічна безпека" – виникнення нових загроз сприяє виникненню нових функцій та структур публічної безпеки, натомість втрата актуальності або повне зникнення певної загрози призводить до поступової ліквідації відповідної функції публічної адміністрації, а згодом до скорочення або повної ліквідації структур та підрозділів, призначенням яких була мінімізація руйнівного впливу цієї загрози. Безумовно, ця закономірність має не стихійний, а державно спрямований характер і потребує відповідних рішень вищих органів державної влади або органів місцевого самоврядування. У певних випадках, незважаючи на тимчасову відсутність загроз, які піддаються спостереженню (зовнішньополітичні загрози можуть формуватися приховано), організаційні структури публічних адміністрацій продовжують функціонувати. Особливо помітною тенденцією збереження певної функції публічної адміністрації за відсутності встановлених загроз є сфера забезпечення обороноздатності держави.

Правопорядок у теорії права розуміється як стан (режим) правової впорядкованості – врегулювання та узгодження – системи суспільних відносин, що складається в умовах реалізації законності [3, с. 492]. Перефразовуючи можна сказати, що правовий режим і принцип законності знаходять своє практичне втілення в забезпеченні виникнення та безперешкодної реалізації суспільних відносин у сфері забезпечення правопорядку. Процеси міжнародної глобалізації і взяття Україною на себе ряду міжнародних зобов'язань дещо збільшили масштаб досліджуваної категорії і зумовили появу терміну "правопорядок в інтеграційних правових системах", який виявляє себе як інтеграційний через його утворення на основі об'єднання і "переплавлення" окремих, самостійних правових систем і діючих на їхній основі правопорядків у досить стійке і цілісне наднаціональне правове утворення. Цей наднаціональний (інтеграційний) правопорядок згідно з теорією систем характеризується більш складною природою відносин усередині цієї нової системи уже хоча б тому, що є багатоелементним утворенням нового якісного характеру. Правовий порядок в інтеграційних правових системах виявляє себе як результат взаємодії

національних правопорядків і утвореного в результаті правової інтеграції правового поля, яке поступово виникає у міру подолання міжнаціональних бар'єрів і суперечностей. Процес становлення правопорядку тут проходить під впливом усього комплексу факторів, які впливають на правовий розвиток [4, с. 84]. Особливо помітно це в процесах інтеграції держав до таких великих наддержавних утворень, як: Організація Північноатлантичного договору, Світова організація торгівлі тощо.

Правопорядок є специфічним суспільним явищем, що виникає в результаті дії механізму правореалізації і є свідченням того, що в конкретній поведінці суб'єктів матеріалізуються правові приписи й опредметнюються правові ідеї і принципи та визначаються умовами ефективного функціонування механізму правового регулювання. Також недоцільно розглядати правопорядок відокремлено від правомірної поведінки, адже вони тісно переплітаються між собою й існують у взаємодії і взаємозв'язку. З огляду на те, що правовий порядок має на меті створити сприятливі умови для нормальної життєдіяльності всього суспільства і його всебічного розвитку та функціонування це значною мірою залежить від того, наскільки і в який спосіб вимоги норм права реалізуються в правомірній поведінці людей.

Отже, зв'язок між правопорядком і правомірною поведінкою можна визначити як прямопропорційний. Адже правопорядок виникає внаслідок дії механізму реалізації права і виступає результатом матеріалізації та опредметнення правових ідей і правових приписів у поведінці суб'єктів правовідносин. Його зміст становить сукупність правових і неправових елементів, характерних ознак, властивостей і процесів, що забезпечують установаження і підтримання правомірної поведінки суб'єктів. У цьому разі йдеться про таку поведінку, яка врегульована правовими нормами і досягла мети правового регулювання. Зважаючи на те, що правовий порядок визначається як система суспільних відносин, що врегульовані нормами права й упорядковані у результаті правомірної поведінки суб'єктів суспільного життя, то найважливішим елементом його структури можна виділити саме правомірну поведінку [5, с. 43], а також правову культуру.

На жаль, останнім часом актуальний рівень правової культури в суспільстві не можна визнати високим. Причини цього явища зумовлені зростанням рівня правового нігілізму, впливом інформаційних технологій, що зумовлює певне розмивання кордонів між реальним і віртуальним, а також діяльністю великих корпорацій у сфері реалізації ними своїх маркетингових стратегій, метою яких є стимулювання певної споживачької поведінки і формування певних стандартів поведінки, які вважаються найбільш прийнятними [6, с. 62]. Вказані явища сприяли перегляду спрямованості зусиль публічної адміністрації та зміни оцінок ефективності її діяльності. Наприклад, велике коло суспільних відносин, пов'язаних із застосуванням інформаційних технологій, слабо піддається структуруванню та коригуванню в разі відхилення від стандартів правомірної поведінки. Це пов'язано як з проблемами щодо визначення юрисдикції у таких відносинах, так і вадами інформаційної культури персоналу публічних адміністрацій, які не дають їм змоги ефективно відслідковувати наявні та потенційні правопорушення в інформаційній сфері.

Аналізуючи особливості забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування, можна виокремити його властивості. Метою забезпечення публічної безпеки і правопорядку є зміцнення і підтримання безпечного середовища, високого рівня

правової культури учасників суспільних відносин та зменшення ризиків спричинення шкоди та небезпеки їх правам та обов'язкам, інтересам та потребам. Рівень розробленості правового забезпечення публічної безпеки і правопорядку можна охарактеризувати як недостатній. З одного боку, певна частина діяльності із забезпечення публічної безпеки і правопорядку знайшла своє правове закріплення у Законах України "Про національну безпеку України", "Про Національну поліцію України", "Про критичну інфраструктуру", "Про Бюро економічної безпеки України", у Положенні про патрульну службу МВС, затвердженому наказом МВС України від 2 липня 2015 р. № 796, та інших правових актах. Однак, з іншого боку, найважливіша складова забезпечення публічної безпеки і правопорядку – попередження правопорушень – не знайшла свого відображення на правовому рівні, що мало б передбачати встановлення кола осіб, які зобов'язані здійснювати профілактичні функції, особливості планування та контролю за такою діяльністю, особливості публічного звітування про результати профілактики, критерії оцінювання ефективності такої роботи та особливості юридичної відповідальності суб'єктів попередження правопорушень. Поки що, з одного боку, суб'єктами попередження адміністративних правопорушень, наприклад, названо невизначено широке коло осіб (ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення [7]), але, з іншого боку, – обсяг компетенції кожного з них та мінімальна системність їхньої діяльності відсутні.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що основними здобутками забезпечення публічної безпеки і правопорядку є: а) конкретизація сфери відповідальності службових та посадових осіб при здійсненні ними професійної діяльності, у якій містяться елементи примусу; б) легалізація участі громадянського суспільства в забезпеченні публічної безпеки і правопорядку в Законі України "Про національний спротив"; в) зменшення формалізації виборів до громадських рад при правоохоронних та інших державних органах, виконання вказаними радами ряду функцій, пов'язаних з експертним оцінюванням, постановкою проблем та визначенні шляхів їх вирішення, мінімізації ризиків, які можуть справляти негативний вплив на рівень публічної безпеки та правопорядку в суспільстві.

Основними недоліками адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і правопорядку є: а) відсутність єдиної правоохоронної політики, недоліки координації, які призводять до конкуренції та

суперництва між різними правоохоронними органами; б) відсутність продуманої кадрової політики комплектування посад у правоохоронних органах, непоодинокі випадки непотизму, які призводять до зайняття керівних посад, які дають доступ до державної таємниці, громадянами держави-агресора, раніше засудженими тощо; в) нерівномірність грошового забезпечення персоналу правоохоронних органів, за якої різниця між заробітною платою керівника та його підлеглих створює умови для значного соціального розшарування, що створює дисбаланс морального клімату в підрозділах; г) відсутність чинної загальнодержавної концепції профілактики правопорушень, що призводить до неузгодженості зусиль суб'єктів правоохоронної діяльності.

Список використаних джерел

1. Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки // Право ua, 2017. № 2. С. 111–115.
2. Циганенко А.А. Напрямки удосконалення діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина // Правова держава, 2019. № 35. С. 54–60.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
4. Крижанівський А. Ф. Правопорядок в інтеграційних правових системах // Актуальні проблеми держави і права, 2005. № 25. С. 83–88.
5. Кирилюк Т. Ю. Правопорядок у суспільстві як результат правовмірної поведінки // Часопис Київського університету права, 2009. № 1. С. 39–44.
6. Шопіна І. М. Розвиток правової культури у сучасних умовах державотворення // Наука і правоохорона, 2019. № 4. С. 61–66.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 14.12.2021).

References

1. Ponomarev, S.P. (2017). The concept and content of public safety in the security sector system. *Law ua*, volume 2, pp.111-115. [in Ukrainian].
2. Tsyganenko, A.A. (2019). Directions for improving the activities of the National Police to ensure the rights and freedoms of man and citizen. *Legal government*, volume 35, pp. 54-60. [in Ukrainian].
3. Skakun, O.F. (2000). *Theory of State and Law: student*. Kharkiv: Consumer; University of Internal Affairs del, 704 p. [in Ukrainian]
4. Kryzhanovskiy, A.F. (2005). Law and order in integration legal systems. *Current issues of state and law*, volume 25, pp. 83-88. [in Ukrainian].
5. Kirilyuk, T.Yu. (2009). Law and order in society as a result of lawful behavior. *Journal of the Kyiv University of Law*, volume 1, pp.39-44. [in Ukrainian].
6. Shopina, I.M. (2019). Development of legal culture in modern conditions of state creation. *Science and law enforcement*, volume 4, pp. 61-66. [in Ukrainian].
7. Code of Ukraine on Administrative Offenses. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

Надійшла до редколегії 13.05.22

E. Zhukova, PhD of Legal Sci.
ORCID ID 0000-0003-2471-5230
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

OPERATIONAL AND TACTICAL REQUIREMENTS FOR THE CONSTRUCTION AND OPERATION OF A TACTICAL-LEVEL GEOINFORMATION SYSTEM

The article is devoted to defining the goals and features of ensuring public security and law and order as a type of public administration. The article establishes that the goal of public security and law and order is to strengthen and maintain a safe environment, a high level of legal culture of participants in public relations and reduce the risks of harm and danger to their rights and obligations, interests and needs. The level of development of the legal support of public security and law and order is characterized as insufficient. Arguments are given that the most important component of ensuring public safety and law and order (prevention of offenses) has not been reflected at the legal level. The author found that an indefinite wide range of persons were named as subjects of the prevention of administrative offenses, but the scope of competence of each of them and the minimum systemic nature of their activities are absent. Arguments are given that the main achievements in ensuring public security and law and order are: a) specifying the scope of responsibility of officials and officials in their professional activities, which contain elements of coercion; b) legalization of the participation of civil society in ensuring public security and law and order in the Law of Ukraine "On National Resistance"; c) reducing the formalization of elections to public councils under law enforcement and other state bodies. It is concluded that the main shortcomings of the administrative-legal regulation of ensuring public security and law and order are: a) the lack of a unified law enforcement policy, lack of coordination, leading to competition and rivalry between different law enforcement agencies; b) the lack of a well-thought-out personnel policy for recruiting positions in law enforcement agencies, isolated cases of nepotism, leading to the occupation of senior positions, giving access to state secrets, by citizens of the aggressor state, previously convicted etc.; c) the uneven remuneration of law enforcement personnel, in which the difference between the wages of the head and his subordinates creates conditions for significant social stratification, which creates an imbalance in the moral climate in the units; d) the lack of a valid nationwide concept of crime prevention, which leads to a discrepancy between the efforts of subjects of law enforcement.

Keywords: public administration, legal support, public order, public security, law and order, purpose.