

СИСТЕМА КОНТРОЛЮ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНИЙ ТА НЕДЕРЖАВНИЙ

**Фатхутдінов В.Г.,
к.ю.н., доцент**

У роботі досліджені основні проблеми адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні. Визначені перспективні напрями удосконалення державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні. На думку автора, такими є: нормативне закріплення стратегічних напрямів реформування правоохоронних органів (посилення зв'язку з громадою та перерозподілу повноважень і ресурсів між центральним та місцевим рівнями; зміна пріоритету з боротьби на профілактику злочинності; зміни пріоритетів у роботі підрозділів внутрішньої безпеки); підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання проведення службових розслідувань фактів порушення прав громадян посадовими особами правоохоронних органів. Обґрунтовані першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні. Визначені перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Ключові слова: громадська безпека, державний контроль, громадський контроль, адміністративно-правове регулювання.

Фатхутдінов В.Г. / СИСТЕМА КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ

В работе исследованы основные проблемы административно-правового регулирования государственного и негосударственного контроля обеспечения общественной безопасности в Украине. Определены перспективные направления совершенствования государственного и негосударственного контроля обеспечения общественной безопасности в Украине. По мнению автора, таковыми являются: нормативное закрепление стратегических направлений реформирования правоохранительных органов (усиление связи с обществом и перераспределение полномочий и ресурсов между центральным и местным уровнями, изменение приоритета по борьбе с преступностью на профилактику преступности, изменения приоритетов в работе подразделений внутренней безопасности); повышение эффективности административно-правового регулирования проведения служебных расследований фактов нарушения прав граждан должностными лицами правоохранительных органов. Обоснованы первоочередные меры по совершенствованию административно-правового регулирования государственного и негосударственного контроля обеспечения общественной безопасности в Украине. Определены перспективные направления дальнейших исследований по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: общественная безопасность, государственный контроль, общественный контроль, административно-правовое регулирование.

Fatkhutdinov V.G. / THE CONTROL SYSTEM FOR ENSURING PUBLIC SAFETY: STATE AND NONGOVERNMENTAL

Public safety is a prerequisite and an integral part of civilized life, the successful functioning of society and the state and its institutions. Modern scholars public safety is considered as a state of spiritual protection and wealth of society, the established order of state and public organizations, property and non-property rights and freedom of every human being, the whole society against external and internal threats, which provides conditions for normal life and development.

Public safety as a social and legal category is associated with a number of others – national security, public order, protection of property, improvement, discipline, health etc. Ensuring public safety due to the presence of complex legal rules that create the basis for its support. These rules govern in civil activities totality of internal and external organizational relationships. However, administrative and legal requirements of its content are the most extensive range of legal requirements for public safety.

Therefore, in the paper the main problems of administrative and legal regulation of public and private control of public safety in Ukraine are studied. Identified areas of improvement of public and private control of public safety in Ukraine. According to the author, these are: regulatory consolidation of strategic directions of Police Reform (strengthening ties with the community and the redistribution of power and resources between the central and local levels, to change the priority to fight crime on crime prevention, changing priorities in the work of the internal security units); improving the efficiency of the administrative and legal regulation of the official investigations of civil rights violations by law enforcement officials. Justified priority measures to improve administrative and legal regulation of public and private control of public safety in Ukraine. Identified areas for further research on the issues under study.

Key words: public safety, government control, social control, administrative and legal regulation.

Громадська безпека є необхідною умовою та органічною складовою цивілізованого способу життя, успішного функціонування суспільства і держави та її інститутів. Сучасними вченими громадська безпека розглядається як стан захищеності духовних та матеріальних цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності державних та громадських організацій, майнових та немайнових прав і свобод кожної людини, всього суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз, який забезпечує умови для нормальної життєдіяльності та розвитку [1, с. 6].

Громадська безпека як соціальна-правова категорія пов'язана з рядом інших – національна безпека, громадський порядок, охорона власності, благоустрій, дисципліна, здоров'я людей і т. ін. Забезпечення громадської безпеки пов'язане з наявністю комплексу правових норм, що створюють базу для її підтримки. Ці норми регулюють у сфері державної діяльності всю сукупність зовнішніх

і внутрішніх організаційних взаємозв'язків. При цьому, адміністративно-правові приписи за своїм змістом складають найбільш широкий комплекс правових вимог щодо громадської безпеки [1, с. 6].

Події, що відбуваються в державі визначають потребу пошуку нових форм і методів контролю за забезпеченням громадської безпеки у сучасних умовах. З урахуванням викладеного, особливого значення набуває наукове обґрунтування основних напрямів та відповідних першочергових заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

Теоретичним підґрунтям даного дослідження стали роботи О.О. Бандурки, І.Л. Бородіна, Б.А. Бор'яна, Ф.І. Бочковського, А.І. Єлістратова, С.Н. Гусарова, Ю.В. Дубка, М.Д. Загряцкого, Л.О. Зайденмана, В.О. Заросила, Ю.Ф. Кравченка, К.Б. Левченко, О.В. Негодченка,

Д.В. Приймаченка, А.М. Подоляки, позаяк ці вчені вивчали окремі аспекти контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

Серед найновіших досліджень, що стосуються проблематики дослідження, слід виділити роботи М.В. Шутого (2011 рік), М.С. Небської (2011 рік), Ю.Ю. Азарова (2013 рік), О.В. Барабаша (2014 рік).

Так, у роботі М.В. Шутого [2] проаналізовано генезу поняття громадської безпеки та її місце в системі національної безпеки України. Доведено, що громадська безпека є частиною національної безпеки, проте в законодавчому праві такого визначення немає. Розглянуто організаційні та правові аспекти забезпечення громадської безпеки. Запропоновані напрями покращення ефективності діяльності державних органів і громадських організацій щодо забезпечення громадської безпеки.

М.С. Небською досліджено діяльність ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, розкрито сутність, специфіку впливу та перспективи подальшої трансформації системи законодавчих і підзаконних нормативно-правових засад діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у названій сфері [3].

Ю.Ю. Азаровим проаналізовано сутність і запропоновано перелік спеціальних (галузевих) індикаторів рівня громадської безпеки у сфері захисту від надзвичайних ситуацій. Досліджено значення забезпечення громадської безпеки за умов надзвичайних ситуацій для реалізації цивільного захисту як функції держави. Визначено особливості фінансування забезпечення громадської безпеки за надзвичайних ситуацій з використанням програмно-цільового методу бюджетування [4].

У роботі О.В. Барабаша [5] здійснено порівняльне дослідження понять «громадська безпека» з більш загальними правовими категоріями «безпека» та «національна безпека», розкрито сутність забезпечення «громадської безпеки». Розглянуто надзвичайну ситуацію як загрозу зазначеної безпеки, визначено її складові та ознаки. Визначено систему суб'єктів забезпечення громадської безпеки, надана характеристика її підсистем. Зазначено, що на органи внутрішніх справ як складову системи забезпечення покладатися здійснення спеціальних організаційних форм і методів їх діяльності за надзвичайних ситуацій для забезпечення громадської безпеки. Проаналізовано надзвичайні режими як способи забезпечення такої безпеки, визначено їх особливості.

Проведений нами аналіз уможливило дійти висновку про те, що в існуючих наукових працях питання основних напрямів та відповідних першочергових заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні є недостатньо дослідженими. Відтак – існує необхідність комплексного дослідження окресленого кола питань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні.

1. Дослідити основні проблеми адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

2. Визначити основні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

3. Визначити першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

4. Визначити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

У основу визначення основних напрямів та відповідних першочергових заходів з удосконалення адміністра-

тивно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні нами були покладені результати роботи Експертної ради з питань захисту прав людини в системі органів внутрішніх справ, визначені нею на установчому засіданні, що відбулося у квітні 2014 року [6].

Такими є:

- оптимізація структури;
- протидія корупції, система внутрішнього контролю;
- кадрова політика, захист прав працівників;
- система навчання та підготовки персоналу;
- права затриманих;
- тісна співпраця з населенням та місцевими громадами;
- механізми зовнішнього контролю.

Науковий аналіз вищезазначених напрямів діяльності уможливив сформулювати наступні напрями та відповідні першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки.

Державний контроль як загальнодержавна функція здійснюється на різних рівнях і є важливою ознакою змісту державного управління. По-перше, це взаємний контроль різних гілок влади, який реалізується ними в специфічних, тільки їм притаманних формах; по-друге, відомчий контроль, тобто контроль, який здійснюється всередині кожного міністерства або відомства з боку вищестоящих органів стосовно нижчестоящих; по-третє, це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами [7, с. 34].

Предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, які слід розглядати з погляду їхньої можливої невідповідності окресленим цілям, програмам, правовим нормам, а також різнобічним інтересам суспільства і його суб'єктів. Кінцевою метою контролю є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У сукупності вони складають способи забезпечення законності та дисципліни [7, с. 35].

З урахуванням останніх подій у державі, основними орієнтирами у напрямі удосконалення адміністративно-правового регулювання державного контролю за забезпеченням громадської безпеки мають стати наступні.

1. Підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання проведення службових розслідувань фактів порушення прав громадян посадовими особами правоохоронних органів.

Першочерговим заходом у даному напрямі ми вважаємо внесення змін до відомчих документів з питань проведення службових розслідувань в ОВС, що нададуть громадянину, який звернувся зі скаргою на дії працівника міліції, можливість стати учасником розгляду свого звернення.

Зокрема, пропонується:

- надати можливість ознайомлення заявника з матеріалами службового розслідування;
- у разі наявності у скарзі ознак повідомлення про вчинення злочину, вносити такі дані до єдиного реєстру досудових розслідувань.

2. Нормативне закріплення зміни пріоритетів у роботі підрозділів внутрішньої безпеки.

Першочерговим заходом у даному напрямі ми вважаємо внесення змін до відомчих документів з питань організації роботи Департаменту внутрішньої безпеки МВС України з метою переорієнтації діяльності даного підрозділу із реалізації заходів по притягненню до відповідальності працівників ОВС, які скоїли злочин, або корупційне діяння, на превенцію порушень – виявлення та звільнення з ОВС працівників, які схильні до порушень закону.

Сучасні науковці до ознак недержавного контролю у сфері громадської безпеки найчастіше включають такі: він є механізмом участі громадян в управлінні державними справами; суб'єкти контролю виступають від імені

громадськості, а не держави; здійснюється громадськими суб'єктами як індивідуальними, так і колективними; його суб'єкти, як правило, не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів; рішення суб'єктів контролю мають, як правило, рекомендаційний характер і носять здебільшого профілактичне спрямування; охоплює усі без винятку напрямки забезпечення громадської безпеки [8, с. 103].

Зважаючи на викладене, громадський контроль у сфері громадської безпеки можливо визначити як перевірку (спостереження, нагляд) за додержанням правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства та підзаконних актів у сфері громадської безпеки, яка здійснюється недержавними суб'єктами (як індивідуальними, так і колективними), і які не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер.

Основними орієнтирами у напрямі удосконалення адміністративно-правового регулювання недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки, що мають знайти своє закріплення у відповідному нормативному документі (наприклад – Програмі реформування правоохоронних органів), на нашу думку, є наступні:

1. Відносини правоохоронних органів з громадою повинні стати одним з базових орієнтирів у підготовці концепції з реформування правоохоронних органів, оскільки довіра та повага населення – дуже важливий ресурс не тільки для профілактики злочинності, але й для ефективного розслідування злочинів. Ця стратегія була визнаною ефективною в усьому світі в умовах скорочення ресурсів.

2. Принцип субсидіарності (організаційний та правовий принцип, за яким завдання повинні вирішуватися на найниж-

чому та віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення є можливим та ефективним) повинен використовуватися як другий базовий орієнтир при реструктуризації системи правоохоронних органів. Це стосується як перерозподілу повноважень між центральним та місцевим рівнями, так і відповідного перерозподілу ресурсів, які необхідні для їх виконання.

3. Зміна пріоритету з боротьби на профілактику злочинності. Роль співробітника правоохоронних органів, його функції та індикатори оцінки ефективності повинні формуватися, зважаючи на безпеку громади (зокрема її відчуття мешканцями), а не фокусуючись на покарання та кількості розкритих чи задокументованих злочинів.

Першочерговим заходом у даному напрямі ми вважаємо розробку нормативних актів з питань покращання співпраці з населенням та місцевими громадами, пошуку спільних ефективних форм і методів роботи щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

За результатами дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні нами були визначені основні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні, а також запропоновані першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

З урахуванням отриманих результатів, основними напрямами розвитку положень даного дослідження ми вважаємо аналіз основних принципів удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Є. Б. Ольховський. – Харків, 2004. – 17 с.
2. Шутий М. В. Громадська безпека : регулювання та організація діяльності щодо її охорони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / М. В. Шутий. – К., 2011. – 19 с.
3. Небська М. С. Органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / М. С. Небська. – Х., 2011. – 20 с.
4. Азаров Ю. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. Ю. Азаров. – К., 2013. – 21 с.
5. Барабаш О. В. Адміністративно-правове регулювання при забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Барабаш. – К., 2014. – 16 с.
6. Реформування МВС – ідеї, пропозиції, обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.facebook.com/mvsreform.
7. Грицаєнко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення / Л. Грицаєнко // Вісник національної академії прокуратури. – 2012. – № 2. – С. 34-38.
8. Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С. Ф. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102-107.