

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.5.51](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.5.51)

УДК 327.355(477)

*В. О. Копанчук,*  
к. ю. н., доцент, Національний університет цивільного захисту України  
ORCID ID: 0000-0002-2945-4271

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*V. Kopanchuk*  
PhD in Law, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine

### **LEGAL PRINCIPLES OF PROVIDING PUBLIC SECURITY OF UKRAINE**

*В статті досліджено правовий зміст забезпечення громадської безпеки. Зазначено, що безпекове правове середовище - це сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового простору суспільства. Ситуацію в Україні ускладнили події з ескалацією сепаратизму та продовження російської військової агресії на Сході України. Визначено, що безпековий правовий простір та безпекове правове середовище співвідносяться як надана можливість засвоєння тієї чи іншої безпекової інформації (безпековий правовий простір) і можливість, що реалізована, здійснена в певних координатах часу й простору окремим індивідом, певними соціумами, суспільством загалом (безпекове правове середовище) за допомогою відповідних державно-владних механізмів.*

*Парадигма адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки повинна в першу чергу відповідати життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Щодо реалізації державної політики громадської безпеки необхідно прийняти Закон України «Про забезпечення громадської безпеки».*

*The article explores the legal content of public safety. It is noted that a secure legal environment is a set of characteristics of law that operate in spatial and temporal dimensions according to the action.*

*It is determined that the constitutional order of our state is based on the principle of priority of human and citizen's rights and freedoms, and that the state is responsible to the person and the society for its activity of a safe space of society.*

*The situation in Ukraine was complicated by the events with the escalation of separatism, the establishment of control of Russian-terrorist troops over certain sections of the territory and the continuation of Russian military aggression in the East of Ukraine. Therefore, the notion of "safe space" becomes especially important in view of the hybrid war against Ukraine.*

*Today, Ukraine's security space is unique, it is a clear example of a self-organization of the security system, each element of which is in a constructive interaction.*

*Signs of legal relations in the field of public security are also identified. They serve as a kind of legal relations, arise, change and terminate on the basis of regulatory, protective and specialized norms of law are volitional relations, etc.*

*The basic approaches to defining the concept of public safety are highlighted: 1) state of protection; 2) the system of social relations; 3) system of organs and means; 4) set of rights and freedoms; 5) systemic phenomenon; 6) correlation of public safety through public order.*

*The paradigm of administrative and legal support for public safety must first and foremost correspond to the vital interests of the individual, society and the state. On the other hand, a person, his rights, freedoms and legitimate interests should be the main subject of public security, since the determinacy and focus of the public safety system is determined by human rights.*

*In order to regulate the legal norms of different branches of law regarding the implementation of the state public security policy, it is necessary to adopt the Law of Ukraine "On Public Security", which should be developed on the basis of systematization of the security legislation.*

**Ключові слова:** право; безпека; громадська безпека; національна безпека; безпекове середовище; безпековий правовий простір; національні цінності.

**Keywords:** law; security; public security; national security; security environment; safe legal space; national values.

**Постановка проблеми.** Нестабільність системи національної безпеки загалом негативно вплинула на її складові, що стало підґрунтям для виникнення та розвитку таких руйнівних явищ, як тероризм, екстремізм, сепаратизм, неонацизм, неонацизм, які в комплексі, а також завдяки стратегічним комунікаціям, утворили новий феномен підкорення супротивника – гібридну війну. Саме ці вже реалізовані загрози, а не соціально-економічні конфлікти, техногенні аварії та стихійні лиха складають основну загрозу громадській безпеці [8].

Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства й держави, так і в разі виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом провадження єдиної політики національної безпеки у внутрішній сфері, а отже, сфері громадської безпеки, завдяки реалізації заходів організаційно-правового, інформаційного, фінансово-економічного, політичного й іншого характеру, спрямованих передусім на попередження загроз національним інтересам України [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Неврегульованість процесу забезпечення громадської безпеки поставила під сумнів керованість системи громадської безпеки загалом. Це підтверджує значна кількість наукових досліджень з означеної проблематики вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, В. С. Цимбалюка, А. В. Басова, В. А. Ліпкана, Г. П. Ситника, В. П. Горбуліна, С.В. Дрьомова, Д. В. Дубова, А. Б. Качинського, К. А. Кононенка, Б. Парахонського, С. В. Сьоміна та ін.

Однак визначення правового змісту забезпечення громадської безпеки в наукових розвідках спеціально не досліджено. У наявних працях зазначені питання розглянуто фрагментарно або в межах широкої адміністративно-правової проблематики, але без комплексного підходу, передусім поза контекстом національної безпеки.

**Метою статті** є теоретичне та методологічне узагальнення визначення правового змісту забезпечення громадської безпеки в системі безпекового середовища.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** З метою створення та підтримання необхідного рівня безпеки об'єктів громадської безпеки розробляється система правових норм, що регулюють суспільні відносини в цій сфері, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади, а також недержавних формувань з питань забезпечення громадської безпеки та попередження фактів виникнення надзвичайних ситуацій різного походження. Відбувається формування органів, що спеціально створені для реалізації напрямів діяльності держави у сфері попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки в цих умовах, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю [1].

Проблема правового змісту забезпечення громадської безпеки набула першочергового значення тоді, коли основний та найбільш боєздатний підрозділ міліції громадської безпеки (назва міліції на той час), що виконував накази керівництва відповідно до законодавства України, було незаконно ліквідовано.

Ситуацію ускладнили подальші події з ескалацією сепаратизму, встановленням контролю російсько-терористичними військами над окремими ділянками території України, зростання рівня збройної злочинності, фактична втрата контролю над уболівальниками під час проведення найбільш важливих футбольних матчів на стадіонах України, у тому числі в Києві. Наприклад, фінал кубку України 4 червня 2015 року, коли тисячі уболівальників після закінчення матчу безперешкодно дісталися поля стадіону НСК «Олімпійський» і знищили ворота, витоптали траву та зламали дренажні системи, становлячи загрозу життю та здоров'ю інших громадян,

які прийшли отримати задоволення від футбольної гри, що унеможливило проведення святкової церемонії з вручення Кубка України. Перед наукою постало завдання щодо відпрацювання саме правових питань процесу забезпечення громадської безпеки [6].

В Основному Законі України йдеться про те, що конституційний лад нашої держави ґрунтується на принципі пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а держава відповідає перед людиною і суспільством за свою діяльність. Причому слід урахувувати й те, що, окрім прав і свобод, громадяни України мають і громадські обов'язки, зокрема щодо безумовного дотримання національного та міжнародного законодавства [3].

Відповідно до Кримінального кодексу України [4] та Кодексу України про адміністративні правопорушення [2], до найважливіших об'єктів, що охороняються державою, належать громадський порядок та громадська безпека.

Сучасна юридична наука, широко послугуючись категорією «безпека», донині не виробила чіткої парадигми щодо евристичних можливостей її адекватного застосування. Адаже цю категорію використовують у межах конституційного права, кримінального права, кримінального процесу та адміністративного права. Безперечно, така багатозначність і широке використання можуть свідчити про непересічне значення цієї категорії для означення певних процесів відповідно до тієї чи іншої предметної сфери людської діяльності. Водночас слід бути коректним під час визначення його конкретного поняття [5].

Слушною є думка, висловлена в численних дослідженнях з адміністративно-правової тематики стосовно того, що неоднозначна термінологія, передусім у сфері безпеки, яка широко використовується останніми роками, спонукає не лише до нечітких, а й подекуди методологічно хибних висновків що призводить до викривленого правотлумачення та правозастосування, негативно позначається на ефективності правового регулювання правовідносин у сфері громадської безпеки [5].

Важливим елементом наукового аналізу є з'ясування змісту таких понять, як «безпековий простір» (англ. *security space*) та «безпекове середовище» (англ. *security environment*). Водночас особливого значення з урахуванням проведення проти України гібридної війни набуває поняття «*безпековий простір*». Це поняття доволі динамічне, оскільки змінюється разом із трансформацією безпекової конфігурації не лише світу, а й окремих регіонів. Воно може бути різним за обсягом залежно від національних цінностей; регламентованим чи ні; різнитися ступенем довершеності, коефіцієнтом використання сили або, навпаки, ігноруванням нормативно-правових регуляторів як у конкретному суспільстві (ігнорування законодавства України під час так званого опитування жителів АР Крим у березні 2014 року про відокремлення від України), так і на рівні міжнародного суспільства (наприклад, відсутність єдності світових лідерів щодо незаконності анексії АР Крим та прямої участі Росії в конфлікті на Сході України) [9].

Слушною є думка Н. М. Оніщенко стосовно того, що безпековий правовий простір об'єднує всі методи і шляхи, а головне, форми, у яких містяться безпекові відносини. Утім безпековий правовий простір передбачає національний та міжнародний рівні [7].

Аналізуючи український безпековий простір з позицій синергетики, його можна вважати відкритою системою, що самоорганізовується, адже саме за допомогою добровольчих батальйонів, волонтерів і саме недержавної складової було здійснено суттєві кроки на шляху збереження територіальної цілісності, конституційного ладу та стримування агресора, недопущення його проникнення вглиб території. Нині безпековий простір України є унікальним, він становить яскравий приклад самоорганізації системи безпеки, кожний елемент якої перебуває в конструктивній взаємодії, а система загалом характеризується синергетичним ефектом.

Наслідком функціонування безпекового правового простору є безпекове правове середовище, яке є тим чинником, що визначає специфіку нормативно-правового впливу в регулюванні поведінки людей, вибір керівним суб'єктом найоптимальніших методів правового регулювання, встановлення меж і сфер правової регуляції. Суттєвою є роль та значення правового середовища для вдосконалення механізму правореалізації, виявлення факторів як тих, що стимулюють, так і тих, що перешкоджають здійсненню соціальними суб'єктами юридичних прав і обов'язків. Очевидною є значущість соціально-правового середовища для створення в суспільстві атмосфери справжньої законності, формування в населення, посадових осіб поважного ставлення до закону. Безпекове правове середовище охоплює систему юридичних зв'язків і відносин, правових комунікативних установ, правових реалій, зумовлених дією права, що визначає характер, спрямованість та інтенсивність правової активності [7].

Безпекове правове середовище – системне утворення, центральною ланкою якого є людина. Її соціально-правова активність спрямована на сприйняття, здійснення й відтворення правових настанов. Система суспільних зв'язків і відносин, що відображає взаємодію людей у сфері суспільного життя, окресленого правом, є головним і суттєвим аспектом у розумінні безпекового правового середовища. У цьому значенні безпекове правове середовище є плинним у просторі й часі процесом руху правових зв'язків і відносин [5].

Таким чином, *безпекове правове середовище* – це сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового простору суспільства. Співвідношення безпекового простору та безпекового середовища ґрунтується на засвоєнні безпекової інформації, спроможності сприймати її в певних координатах часу й простору окремим індивідом і суспільством загалом за допомогою відповідних державно-владних механізмів, що наділяє їх ознакою унормованості.

Отже, безпековий правовий простір та безпекове правове середовище співвідносяться як надана можливість засвоєння тієї чи іншої безпекової інформації (безпековий правовий простір) і можливість реалізована, здійснена в певних координатах часу й простору окремим індивідом, певними соціумами, суспільством загалом (безпекове правове середовище) за допомогою відповідних державно-владних механізмів [10].

Таким чином, інтерпретуючи думки Н. М. Оніщенко стосовно інформаційного простору, зазначимо, що ненадійний безпековий простір зумовить формування відповідного безпекового середовища, що приречене на поширення явищ правового нігілізму, правового інфантілізму, правової демагогії, які стануть підґрунтям для розповсюдження екстремізму, тероризму, кіберзлочинності та шпіонажу, гібридних війн. Лише глобальна, кропітка просвітницька робота, підвищення загальнокультурного рівня та рівня правової культури, загартування правових емоцій, вироблення стійких стереотипів правомірної поведінки (і це далеко не повний перелік необхідних заходів) сприятимуть удосконаленню безпекового правового середовища та необхідній санації безпекового правового простору [7].

Важливим елементом правового змісту процесу забезпечення громадської безпеки є формування відповідного законодавства. Питанням удосконалення окремих аспектів громадської безпеки приділено значну увагу. Предметом значної кількості досліджень є різноманітні адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки, які ми розглянемо далі.

Семантичний та герменевтичний аналіз безпекового законодавства свідчить про те, що *законодавство України про безпеку* (безпекове законодавство) становлять Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби забезпечення національної безпеки, доктрини національної безпеки, Стратегія національної безпеки України, міжнародні договори й угоди, ратифіковані Україною, а також принципи й норми міжнародного права, які не суперечать національним інтересам України [11].

Визначено такі *ознаки правовідносин у сфері громадської безпеки*: 1) слугують різновидом правових відносин; 2) виникають, змінюються та припиняються на основі регулятивних, охоронних і спеціалізованих норм права (норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції) та під час процесу забезпечення громадської безпеки; 3) є вольовими відносинами (виникають на основі адміністративно-правових норм, у яких закріплена воля держави на притягнення до юридичної відповідальності правопорушника); 4) складаються між: суб'єктами цих відносин – фізичними особами, юридичними особами, громадськими об'єднаннями, а також суб'єктами владних повноважень; 5) опосередковані державною політикою національної безпеки; 6) слугують органічним елементом державної політики національної безпеки; 7) є сферою реалізації безпекової функції держави; 8) постають основою розвитку безпекового суспільства та всіх нормативно визначених сфер у його межах; 9) відображають особливості застосування імперативних, диспозитивних, рекомендаційних та заохочувальних методів правового регулювання під час реалізації безпекових прав і свобод з урахуванням особливостей та юридичних властивостей суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки. Однак визначальним критерієм має бути відповідність національним інтересам [10].

**Висновки.** На основі проведених досліджень встановлено, що систему нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становить сукупність законів і підзаконних нормативних актів. Виділено основні підходи до визначення поняття громадської безпеки: 1) стан захисту; 2) система суспільних відносин; 3) система органів та засобів; 4) сукупність прав і свобод; 5) системний феномен; 6) кореляція громадської безпеки через громадський порядок.

Парадигма адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки повинна в першу чергу відповідати життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. З іншого боку, людина, її права, свободи та законні інтереси мають бути основним об'єктом громадської безпеки, адже визначальність і спрямованість дій системи громадської безпеки зумовлена правами людини.

З метою впорядкування правових норм різних галузей права щодо реалізації державної політики громадської безпеки необхідно прийняти Закон України «Про забезпечення громадської безпеки», який слід розробити на основі систематизації безпекового законодавства.

### Список використаних джерел.

1. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн. 2012. № 2 (2). URL: <http://applaw.kneu.ua/iNdex.php/arkhiv-Nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpecheNyu-a-hromadskoyi-bezpeky>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Конституція України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zako№2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
5. Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки. Право України. 2009. № 1. С. 108–116. URL: <http://goal-int.org/pravove-regulyvannya-nacionalnoi-bezpeki-ukraini/>
6. НСК Олімпійський під загрозою дискваліфікації. Кореспондент, 16 травня 2015. URL: <https://ua.korrespondent.net/sport/football/3515768-nsk-olimpiyskiy-pid-zahrozoui-dyskvalifikatsii>

7. Оніщенко Н. М. До питання про сутність, природу та трансформаційні зміни інформаційного правового простору (теоретично-правовий аспект). *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 4-9.
8. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. К.: НАДУ, 2010. 208 с.
9. Трофимович В. Російська агресія проти України як загроза світовій системі безпеки. Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Історичні науки». 2017. Вип. 26. С. 135-142. URL: [https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26\\_17/21.pdf](https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26_17/21.pdf)
10. Фатхутдінов В. Г. Правовий зміст забезпечення громадської безпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 31. С. 48-51. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2018\\_31\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_13)
11. Шемшученко Ю. С. Безпека національна. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 1. 411 с.

#### References.

1. Basov, A.V. (2012), “Ensuring public safety: concept and content”. *Administrative Law and Process: Scientific Pract.* [Online], Vol. 2(2). available at: [http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij\\_jurnal/2009/statji\\_n4\\_13\\_2009/Basov\\_26.pdf](http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2009/statji_n4_13_2009/Basov_26.pdf) (Accessed 22 Oct 2019).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1984), The Law of Ukraine “Code of Ukraine on Administrative Offenses” available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (Accessed 12 Oct 2019).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “The Constitution of Ukraine” available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 12 Oct 2019).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “The Criminal Code of Ukraine” available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (Accessed 12 Oct 2019).
5. Lipkan, V.A. (2009), “Fundamentals of national security law”, *Law of Ukraine*, [Online], Vol. 1, available at: <http://goal-int.org/pravove-regulyuvannya-nacionalnoi-bezpeki-ukraini/> (Accessed 24 Oct 2019).
6. “NSC Olympic under threat of disqualification”(2015). *Correspondent*, May 16. available at: <https://ua.korrespondent.net/sport/football/3515768-nsk-olimpiyskiy-pid-zahrozou-dyskvalifikatsii>. (Accessed 26 Oct 2019).
7. Onishchenko, N.M. (2012)“On the question of the essence, nature and transformational changes of the information legal space (theoretical and legal aspect)”. *Journal of the Kyiv University of Law*. Vol. 2. P. 4-9/
8. Sitnik, G.P. (2010) *Kontseptual'ni zasady zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny* [Conceptual principles of national security of Ukraine: textbook], NADU, Kyiv, Ukraine.
9. Trofimovich, V. (2017), “Russian aggression against Ukraine as a threat to the world security system”. *Scientific Notes of the National University of Ostroh Academy: Historical Sciences Series*. [Online], Vol. 26, available at: [https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26\\_17/21.pdf](https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26_17/21.pdf) (Accessed 30 Oct 2019).
10. Fathutdinov, V.G. (2018), “The legal content of ensuring public safety”. *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*. [Online], Vol. 31, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2018\\_31\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_13) (Accessed 30 Oct 2019).
11. Shemshuchenko, Y.S. (1998), *Bezpeka natsional'na. Yurydychna entsyklopediya* [Security is national. Legal Encyclopedia] Vol. 1. Ukrainian Encyclopedia, Kiev, Ukrainian.

Стаття надійшла до редакції 02.04.2020 р.