

УДК 351.75 (477) (042.4)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.14>

КОПАН О.В., МЕЛЬНИК В.І.

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИСТОЯННЯ АКТУАЛЬНИМ ЗАГРОЗАМ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ****ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF COUNTERACTION TO CURRENT THREATS IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER**

У статті розкрито організаційно-правові механізми підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку. Детально розглянуто процеси становлення та розвитку організаційно-правових форм діяльності правоохоронних органів, законодавчі засади визначення їх мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів. Комплексно використано соціально-правові категорії, які характеризують процеси забезпечення громадської безпеки і порядку, що дозволило розглянути механізм публічного адміністрування у відповідній сфері. Забезпечення громадської безпеки і порядку передбачає організацію та реалізацію заходів щодо забезпечення життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, їх захисту національних інтересів від впливу загроз. Тому організаційно-правове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення громадської безпеки і порядку є частиною компетенції вповноважених суб'єктів та являє собою можливість забезпечення особистої і майнової безпеки громадян, поваги до їх честі, гідності, підтримання громадського спокою, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій. Публічне адміністрування у цій сфері здійснюється з метою об'єднання зусиль органу місцевого самоврядування, правоохоронних органів, профільних суб'єктів господарської діяльності різних форм власності, громадських організацій та громадськості для безпеки і додержання конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, громадського порядку та запобігання злочинності в Україні. Зроблено акцент на проблемах організаційно-управлінського забезпечення правоохоронної діяльності, запобігання злочинам проти громадської безпеки та порядку. На теоретико-управлінському рівні вирішено питання вдосконалення взаємодії правоохоронних органів з населенням і громадськими формуваннями в сільській місцевості. Розглянуто шляхи вдосконалення організації діяльності правоохоронних органів. Доведено необхідність комплексного використання сил і засобів поліції як основної служби, яка забезпечує публічний (громадський) порядок. Розкрито напрями вдосконалення професійної діяльності посадових осіб, діяльність яких пов'язана з забезпеченням громадського порядку.

**Ключові слова:** стратегія забезпечення громадської безпеки і порядку, суб'єкт забезпечення громадської безпеки і порядку, правоохоронні органи, поліція, попередження злочинності.

The article is devoted the exposure of organizational and legal mechanisms for increasing the efficiency of public administration in the sphere of public security and public order. The processes of formation and development of organizational and legal forms of law enforcement agencies, legislative principles for determining their

---

© КОПАН О.В. – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник наукової лабораторії з проблем протидії злочинності (Національна академія внутрішніх справ)

© МЕЛЬНИК В.І. – кандидат юридичних наук, викладач кафедри профілактики пожеж та безпеки життєдіяльності населення (Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту)

purpose, main tasks, directions, principles and priorities are considered in detail. The socio-legal categories that characterize the processes of ensuring public security and public order are comprehensively used, which made it possible to consider the mechanism of public administration in the relevant sphere. Ensuring public security and public order involves the organization and implementation of measures to ensure the interests, rights and freedoms of a person and citizen vital to society and the individual, as well as their protection of national interests from the influence of threats. Therefore, the organizational, legal, financial, material and technical provision of public security and order is part of the competence of authorized subjects and is an opportunity to ensure the personal and property security of citizens, respect for their honor and dignity, maintaining public peace, creating favorable conditions for normal functioning enterprises, institutions, organizations. Public administration in this area is carried out with the aim of combining the efforts of local self-government bodies, law enforcement agencies, specialized business entities of various forms of ownership, public organizations and the public to ensure compliance with the constitutional rights and freedoms of citizens, their personal safety, public order and prevention crime in Ukraine. Emphasis is placed on the problems of organizational and managerial support of law enforcement activities, prevention of crimes against public security and public order. At the theoretical and managerial level, the issue of improving the interaction of law enforcement agencies with the population and public formations. The ways of improving the organization of law enforcement agencies are considered. The necessity of complex use of forces and means of the police as the main service that ensures public order is proved. The directions of improvement of professional activity of officials, whose activity is connected with ensuring public order, are revealed.

**Key words:** *strategy of ensuring public security and public order; subject of ensuring public security and public order; law enforcement agencies, police, crime prevention.*

**Актуальність теми.** Захист прав і свобод людини і громадянина гарантується Конституцією України. Сьогодні проблема забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та законних інтересів громадян набула особливої актуальності.

Очевидно, що для кожного суб'єкта забезпечення громадської безпеки актуальним є питання здійснення організаційних заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій у цій сфері. Для цього необхідно враховувати загальну для кожного з суб'єктів сукупність заходів, виконання яких дозволяє досягти необхідного рівня ефективності захисту національних інтересів від впливу загроз.

Практика діяльності щодо забезпечення громадської безпеки і порядку свідчить, що важливою передумовою її забезпечення на певній території є, насамперед, урахування місцевих особливостей, чітка організація та управління силами і засобами, можливість отримання своєчасної й достовірної інформації про вчинені правопорушення, оперативного реагування на неї.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливу увагу в організації реалізації науково-практичної системи, призначенням якої є попередження злочинності, приділяють питанням посилення ролі органів поліції, як уповноваженого державного органу, основним завданням якого є саме забезпечення громадської безпеки і порядку.

У вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі аналізу питання сутності та значення діяльності поліцейського завжди приділялася значна увага, оскільки забезпечення громадської безпеки і порядку на адміністративній дільниці є важливою умовою запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням. У різні роки дослідженням цього питання займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, В. О. Басс, С. О. Безсмертний, Ю. П. Битяк, А. М. Васильєва, В. В. Галуцько, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, В. В. Заросило, М. І. Іншин, В. В. Коваленко, О. В. Копан, С. О. Короєд, В. І. Курило, В. І. Олефір, А. М. Подоляка, Ю. І. Рижмаренко, В. Д. Сущенко, Н. О. Ярмиш та інші.

Праці зазначених учених мають вагоме значення для юридичної науки, водночас проблема сутності профілактичної роботи правоохоронців на території є багатогранною та однозначно невирішеною у контексті забезпечення охорони публічного (громадського) порядку.

Розглянемо сутність профілактичної роботи правоохоронця в аспекті заходів по реалізації стратегії попередження злочинів.

**Метою статті** є дослідження організаційно-правових механізмів застосування інноваційного підходу при вирішенні питань щодо підвищення ефективності протистояння актуальним загрозам у сфері громадської безпеки і порядку.

**Виклад основного матеріалу.** Організаційно-правовий компонент правоохоронної діяльності проявляється в тому, що суб'єкти забезпечення громадської безпеки і порядку повинні мати в своєму розпорядженні науково-практичну систему соціального управління, що дозволяє їм ефективно впливати на оперативну ситуацію в населених пунктах, які ними обслуговуються, та прилеглих до них територіях, тобто науково-практичну систему державного регулювання суспільних відносин, стратегію державного управління у певній сфері соціальної активності – стратегію профілактики правопорушень у сфері громадської безпеки і порядку.

Державна політика у сфері профілактики правопорушень в Україні реалізується силами безпеки, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадськістю, діяльність яких набуває цільового спрямування та узгодженості завдяки нормативно-правовим актам, якими регулюються суспільні відносини у цій сфері. Так, Постановою КМУ від 08 серпня 2012 р. № 767 було затверджено План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, пунктом 22 якого, зокрема, передбачалась:

- координація заходів, спрямованих на виконання загальнодержавних і регіональних програм у правоохоронній сфері;
- здійснення з урахуванням специфіки регіонів та стану криміногенної ситуації спільних заходів щодо профілактики правопорушень та усунення причин і умов, що призвели до їх вчинення, і взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів;
- подання центральними та місцевими органами виконавчої влади пропозицій з питань удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності у сфері забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян [1].

На жаль, продовження відповідна практика затвердження КМУ Плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень після 2015 року не отримала.

Для формування державної стратегії профілактики правопорушень важливе значення має відпрацювання переліку науково визначених загроз, які представляють небезпеку для життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

Небезпечним для загального стану правопорядку як в країні загалом, так і в окремих регіонах є наявність таких загрозливих тенденцій, як: послаблення профілактичних заходів; деформація моральних цінностей і спотворення правосвідомості особистості; занепад культури і втрата суспільних цінностей та зацікавленості до знань і праці, зростання невпевненості в собі, завтрашньому дні, виникнення почуття роздратування та агресивності. Також, до них можна віднести негативний вплив соціальних суперечностей, економічних криз, політичної нестабільності у суспільстві, що створюють для людей певні труднощі та недоліки, тим самим, породжуючи антигромадську мотивацію і злочинну поведінку.

Поряд з факторами, які мають місце на загальнонаціональному рівні, конкретна адміністративно-територіальна одиниця може зіштовхуватись зі специфічними процесами, які спроможні негативно впливати на стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина. Окрім кризових процесів, що відбуваються у соціально-економічному становищі, наявності демографічних й культурологічних проблем, недосконалості системи постпенітенціарного супроводження осіб, звільнених з місць позбавлення волі, наявні значні соціальні перевантаження, які призводять до поширення правопорушень.

Науково визначено, що протидія злочинності – це цілеспрямована діяльність, яка полягає у реагуванні на криміногенні фактори і на вчинені злочини, й залежить від властивостей злочинності, а також від тих криміногенних факторів, що її породжують.

З прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» [2] в загальнодержавній системі регулювання суспільних відносин щодо забезпечення громадської безпеки і порядку має існувати така науково-практична система, як Стратегія громадської безпеки – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз.

Стратегія протидії злочинності як правовий феномен характеризується такими ознаками: по-перше, становить систему теоретичних положень, сукупність політико-правових ідей, розрахованих на довгострокову перспективу;

по-друге, визначає загальну орієнтацію діяльності щодо протидії злочинності, фундаментальні цілі й довгострокові завдання, основні напрями цієї діяльності;

по-третє, виходить з вимог системи об'єктивних законів у сфері протидії злочинності [3, с. 497–499].

Цій проблемі приділяє увагу О. М. Литвинов, який стверджує, що загальнодержавна стратегія протидії злочинності повинна розроблятися з урахуванням об'єктивних закономірностей криміногенної ситуації не тільки в країні, а й у регіонах. Інакше вона може виявитися недостатньо ефективною і малоприсадибною для застосування [4, с. 377–387].

Науковими дослідженнями доведено, що попередження злочинності визначається, насамперед, розробкою загальних заходів попередження злочинності, які мають бути спрямовані на підвищення рівня та якості життя населення, належне правове виховання, усунення причин підвищеної маргіналізації.

Також доведено, що ефективність протидії злочинності значною мірою залежить від розвитку правової бази створення суб'єктів профілактики побутової злочинності, організаційного й фінансового забезпечення формування системи таких органів.

Недостатність вивчення та обліку процесів, які відбуваються в різних умовах її функціонування, особливостей злочинності, що тут формується, призводить до відсутності належної віддачі від вжитих заходів щодо зміцнення правопорядку [5, с. 51–58].

Поділяємо позицію, висловлену В. К. Грищуком з приводу законодавчого забезпечення ефективного запобігання злочинності. На переконання науковця, запобігання злочинності може бути ефективним тільки тоді, коли воно здійснюється на міцній правовій основі. Розвиток законодавства має бути тісно пов'язаний з реформами в економіці, політичній і соціальній сферах, з міжнародними зобов'язаннями України, потребою суспільства у зменшенні негативних явищ, що порушують його належну життєдіяльність [5, с. 51–58].

До організаційних факторів вироблення адекватних заходів щодо протидії злочинності віднесено необхідність урахування, поряд з іншими чинниками, розміру населеного пункту, його віддаленості від великого міста, можливості транспортного та іншого зв'язку з ним.

Також на забезпечення практичної реалізації стратегії протидії злочинності позитивно впливає висока політична активність населення, підвищення правової культури та правосвідомості.

За таких умов, місцеві органи самоврядування матимуть достатні можливості впливу на злочинні прояви силами громадських формувань. Допомога силам безпеки, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам з боку громадських формувань реально сприяє боротьбі з протизаконними діями окремих осіб. Метою роботи таких формувань є допомога у охороні громадського порядку та профілактика злочинів і правопорушень. Сьогодні, як ми переконаємося нижче, такі громадські формування створено у багатьох населених пунктах, ними здійснюється патрулювання поселень; проведення профілактичної роботи в закладах освіти; співпраця з дільничним офіцером поліції; проведення роз'яснювально-виховної роботи з громадянами, які приїжджають на заробітки.

Виходячи із загальних засад організації соціального управління, завдання протидії злочинності покладається на сили безпеки, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Стратегія попередження злочинності передбачає такий напрям правоохоронної діяльності, як індивідуальна профілактична робота, що передбачає впровадження заходів безпеки щодо своєчасного викриття осіб, від яких можливо очікувати вчинення злочинів, їх облік, систематичне спостереження за їхньою поведінкою та способом життя й вжиття необхідних заходів з метою недопущення з їхнього боку правопорушень (особи, звільнені з місць позбавлення волі; засуджені до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; особи, які зловживають алкоголем і на цьому ґрунті порушують громадський порядок; «важкі» підлітки та батьки, котрі негативно впливають на виховання дітей і т. ін.).

Зазначимо, що успішна реалізація стратегії попередження злочинності передбачає взаємодію місцевих органів виконавчої влади, правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку та населення.

Важливою формою реалізації стратегії попередження злочинності місцевими громадами на рівні обласних рад є прийняття ними рішень «Про регіональну програму забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на період до 2021 року». Цими рішеннями суб'єкти забезпечення громадської безпеки і порядку опікуються питаннями протидії загрозам, які впливають на стан правопорядку на територіях місцевих громад.

Варто зазначити, що в науковій літературі сучасні дослідники визначають кримінологічну профілактику як попередження негативного впливу криміногенних факторів (причин та умов) безвідносно до конкретного злочину [6, с. 108]. Так, на думку О. М. Джужи, розрізнення понять «попередження», «профілактика» та «запобігання» є надуманим, таким, що суперечить буквальному змісту вказаних слів. Адже кожне з них означає одне й те саме: щось упередити, не допустити. Всі ці слова є взаємозамінними синонімами. Тому заходи рівнозначно можуть бути або попереджувальні, або профілактичні, або запобіжні, або превентивні. Так само діяльність однаково може бути або попереджувальна, або профілактична, або запобіжна, або превентивна. Все це – одне й те саме. В основу ж розмежування попереджувальної діяльності за рівнями, напрямками, видами має бути покладений аналіз її змісту, а не вживання в одних випадках терміна «попередження», а в інших – «профілактика» [6, с. 110].

Профілактика не має на увазі конкретний злочин, а забезпечується через попередження криміногенних ситуацій, їх усунення, послаблення дії криміногенних факторів, захисту об'єктів від посягань тощо. Разом з тим запобігання злочинів спрямоване на перешкодження здійсненню злочинного наміру конкретної особи до початку посягання на стадіях виявлення наміру або готування до злочину. Припинення спрямоване на злочинну діяльність, що вже розпочалася та має за мету забезпечити ненастання її шкідливих наслідків [7, с. 141–142].

Профілактика не тотожна попередженню злочинності. Вони співвідносяться як вид із родом. Профілактика становить одну з частин попередження, що по широті й глибині впливу випереджає здатності впливати на джерела, кореневу систему злочинності [8, с. 12]. У зв'язку з цим поняття профілактики можна розуміти як у вузькому, так і широкому сенсі.

У широкому розумінні – це діяльність, спрямована на абсолютне недопущення злочинів. У вузькому значенні під профілактикою розуміють діяльність, по-перше, щодо виявлення та усунення детермінант конкретних злочинів; по-друге, виявлення осіб, здатних до вчинення злочинів, і проведення з ними відповідної роботи.

Профілактика у широкому розумінні підпорядкована завданням боротьби зі злочинністю як явищем, у вузькому – попередженню конкретних злочинів з боку окремих осіб. На індивідуальному рівні профілактика злочинів включає також їх відвернення і припинення. Коли попереджувальна діяльність стає малоефективною, тоді й виникає потреба у відверненні чи припиненні злочину. Відвернення застосовується на стадії готування до злочину, а припинення – на стадії замаху на злочин. Таким чином, попередження (профілактика) і відвернення та припинення злочинів тісно взаємопов'язані. Всі вони підпорядковані загальним завданням боротьби зі злочинністю [6, с. 110].

Профілактика злочинів відрізняється від інших видів соціального управління своєю цілеспрямованістю на зміцнення безпеки, правоохоронюваних цінностей – інтересів держави, суспільства, прав і свобод громадян – шляхом усунення факторів, які детермінують злочинні дії.

Отже, узагальнюючи викладене, необхідно зазначити, що профілактика та попередження злочинів є складною, багаторівневою системою діяльності державних органів, громадських організацій і формувань, посадових осіб та інших працівників – представників цих органів, установ, організацій і формувань, а також окремих громадян, які здійснюють антикриміногенний вплив на соціальні об'єкти з метою недопущення порушень.

Виходячи зі змін, які відбуваються у соціальному середовищі, правовому полі України, узагальнивши досвід науки і практики запобігання злочинності, профілактики правопорушень, вбачається доцільним формування такої науково-практичної системи, як стратегія профілактики правопорушень. Відповідна система повинна охоплювати питання забезпечення громадської безпеки і порядку у сукупності. Процес її розробки має відбуватися шляхом теоретичного і практичного напрацювання методології забезпечення суб'єктами громадської безпеки і порядку, захисту життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що стратегія попередження правопорушень виступає тією науково-практичною системою, сукупністю методів і прийомів, застосування якої дозволяє реалізовувати завдання попередження загроз національній безпеці України в аспекті забезпечення громадської безпеки і порядку у певній місцевості, як невід'ємної складової виконання

покладених на сили безпеки, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськість пріоритетних завдань по захисту життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим, виходячи з положень ЗУ «Про національну безпеку України», в державі повинно бути розроблено Стратегію громадської безпеки, що формально відокремлює стратегічні питання забезпечення громадської безпеки від забезпечення громадського порядку. Однак, на наш погляд, з огляду на об'єктивну обумовленість цих двох понять, що підтверджується положеннями цього ж Закону України, в рамках забезпечення національної безпеки країни, питання забезпечення громадського порядку можуть бути частково охоплені Стратегією громадської безпеки.

Правоохоронна система України повинна сприймати відповідну Стратегію як необхідний механізм, застосування якого сприятиме забезпеченню ефективності їхньої діяльності за основними напрямками. Стратегія дозволить досягти організаційно-правового узгодження питань реалізації завдань правоохоронців в аспекті адміністративно-правових, кримінально-процесуальних, оперативних форм діяльності.

Організаційна конструкція, яка поєднує зусилля у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку, має бути визначена як цивільний сектор безпеки, функціональність якого забезпечується шляхом розробки політики, стратегії та доктрини діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки і порядку.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 № 767. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/767-2012-%D0%BF>
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
3. Современные проблемы и стратегия борьбы с преступностью / науч. ред. В. Н. Бурлаков, Б. В. Волженкин. Санкт-Петербург: Изд. Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. С. 497–499.
4. Литвинов О. М. Стратегія протидії злочинності. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1 (1). С. 377–387.
5. Грищук В. К. Методологічні проблеми правової реформи. *Концепція розвитку законодавства України*: матер. наук.-практ. конф. Київ, 1996. С. 51–58.
6. Джужа О. М., Кондратьев Я. Ю., Кулик О. Г., Михайленко П. П. та ін. Криминологія: підруч. для студ. вищих навч. закл. / за заг. ред. О. М. Джужи. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 416 с.
7. Зелинский А. Ф. Криминология: курс лекций / Ун-т внутр. дел. Харьков: Прапор, 1996. 260 с.
8. Алексеев А. И., Герасимов С. И., Сухарев А. Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: монография. Москва: Изд-во НОРМА, 2001. 496 с.