

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.56

АБРОСЬКІН В.В.

**СУТНІСТЬ, ЗМІСТ І ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ
СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто сутність, зміст і характерні ознаки системи забезпечення публічної безпеки в Україні. Проаналізовано підходи до розуміння сутності категорії «система». Визначено, що система забезпечення публічної безпеки в Україні має структурований та динамічний характер. Основними змістовними елементами такої системи є її суб'єкти. Окрім цього, серед елементів системи забезпечення публічної безпеки в Україні названо її об'єкт та діяльність її суб'єктів. Надано авторське визначення сутності системи забезпечення публічної безпеки в Україні.

Ключові слова: публічна безпека; забезпечення публічної безпеки; система забезпечення публічної безпеки; ознаки системи забезпечення публічної безпеки; суб'єкти забезпечення публічної безпеки.

В статье рассмотрены сущность, содержание и характерные признаки системы обеспечения общественной безопасности в Украине. Проанализированы подходы к пониманию сущности категории «система». Определено, что система обеспечения общественной безопасности в Украине имеет структурированный и динамический характер. Основным содержательным элементом такой системы являются ее субъекты. Кроме этого, среди элементов системы обеспечения общественной безопасности в Украине названы ее объект и деятельность ее субъектов. Представлено авторское определение сущности системы обеспечения общественной безопасности в Украине.

Ключевые слова: публичная безопасность; обеспечение общественной безопасности; система обеспечения общественной безопасности; признаки системы обеспечения общественной безопасности; субъекты обеспечения общественной безопасности.

The purpose of the article is to identify the nature, characteristics and content of the system of public security in Ukraine. This goal is achieved through an analysis of approaches to understanding the essence of the category “system”. The conducted analysis shows that in most cases, any system is considered as a complex of elements functioning within it, which have stable relationships. It is revealed that the system of public security in Ukraine has the features that characterize it as a system. Among such signs it is named: structuring, which implies the presence in its composition of interrelated and interconnected elements; a dynamic character that shows that for its proper and efficient functioning it undergoes constant changes; the presence of stable ties between its elements, which are determined by the common goals and tasks of functioning and existence of this system – ensuring public safety in Ukraine. The content of the public security system in Ukraine is determined by implementing the characteristics of its structural elements. Its subjects are the main structural element of the public security system in Ukraine. Actually, ensuring public security in Ukraine is considered as its next element – the object of this system. It is emphasized that the connection between the subjects of the system of ensuring public safety and its object is manifested

in the activities of such entities, which is realized through the appropriate forms and methods. Proved that under the system of ensuring public safety in Ukraine should be understood organically combined set of entities with activities that implemented them using appropriate forms and methods in order to ensure and maintain the proper state of public safety in Ukraine.

Key words: *public security; ensuring public safety; public security system; signs of the system of public safety; subjects of public safety.*

Постановка проблеми. Ефективність охорони й захисту прав, свобод та інтересів особи напряму залежить від належного функціонування системи забезпечення публічної безпеки. Така система є доволі розгалуженою, включає в свій склад чисельну кількість структурних елементів. При цьому, слід відмітити те, що останнім часом правові засади функціонування зазначеної системи постійно оновлюються. У науці періодично тривають дискусії щодо сутності та змісту такої системи. Не визначився в цьому напрямку і сам законодавець. Усе це в своїй сукупності ускладнює роботу суб'єктів, які відповідальні за ефективність функціонування системи забезпечення публічної безпеки в Україні, сприяє незлагодженості дій і, як наслідок, недосягненню цілей, які перед ними ставить суспільство. У даному випадку мова йде, по-перше, про необхідність визначення єдиного понятійного апарату із подальшим його закріпленням на законодавчому рівні. По-друге, потрібно встановити змістовні складові такої системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність системи публічної безпеки, як і її змістовних складових, на сьогодні досліджено не достатньо. Частково дане питання було предметом наукових пошуків у дослідженнях таких учених-правознавців як: О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. І. Безпалова, С. М. Гусаров, Д. А. Долонний, О. М. Музичук, О. О. Панова, О. Ю. Прокопенко, О. П. Рябченко, В. В. Сокуренько, О. С. Юнін та інші. Названі вчені зробили значний внесок у діяльність щодо вдосконалення національного законодавства. Висновки та пропозиції, які містилися в їх дослідженнях, визначили теоретико-методологічні засади системи забезпечення публічної безпеки в Україні. Проте, більшість досліджень були присвячені схожим за своєю суттю правовим явищам, як то громадська безпека та порядок, публічний порядок тощо. Оновлення національного законодавства, що регламентує функціонування правоохоронного сектору нашої держави, обумовило необхідність перегляду основних понять, які вживаються в даній сфері. Саме це є підтвердженням **актуальності** представленої статті, **метою** якої є визначення сутності, характерних ознак і змістовних складових системи забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначенню сутності категорії «система» присвячена значна кількість наукових праць. Це пов'язано із частотністю її використання як у фаховій літературі, в законодавстві, так і в повсякденному житті, побуті. Категорія «система» має давні історичні коріння. Зокрема, якщо розглядати її етимологічне значення, слід зазначити, що слово «система» походить з давньогрецької мови від слова «*συστήμα*», що в буквальному сенсі може бути перекладено як поєднання, утворення [1, с. 583]. Категорія «система» неодноразово й у різні часи ставала предметом роздумів багатьох філософів. Зокрема, авторський колектив філософсько-енциклопедичного словнику зауважує, що категорія «система» стає одним з ключових філософсько-методологічних і спеціально-наукових понять з середини ХХ століття, перетерпівши при цьому тривалу історичну еволюцію. У сучасному ж науковому знанні розробка проблематики, пов'язаної із дослідженням і конструюванням систем різного роду, проводиться в рамках системного підходу, загальної теорії систем, різних спеціальних теорій систем [2, с. 584]. На думку вітчизняних дослідників філософії, сутність досліджуваної категорії може бути сформульована як: складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем; сукупність сталих елементів, пов'язаних між собою єдиною структурою; сукупність сталих елементів, пов'язаних настільки органічно, що впливаючи на окремі елементи системи, вони змінюють й інші; сукупність сталих елементів, що утворює так звану системну якість, тобто властивості, які характеризують систему як цілісне утворення, але не притаманні її окремо взятим елементам [3, с. 190]. Отже, етимологічне походження категорії «система», а також філософські погляди щодо розуміння її сутності вказують на те, що за своєю суттю вона є структурованим явищем, складові елементи якого мають стійкі зв'язки, що в сукупності характеризують його як ціле.

Схожого висновку можна дійти, здійснивши семантичний аналіз досліджуваної категорії. При цьому, в такому випадку не можна не відмітити багатозначність та кількість визначень даного явища. Так, на думку авторського колективу великого тлумачного словника сучасної україн-

ської мови, слово «система» може бути використано задля позначення: порядку, який зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь; продуманого плану; заведеного, прийнятого порядку; форми організації, будови чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і таке інше); сукупності яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; сукупності принципів, які є основою певного вчення; сукупності способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; будови, структури, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин; сукупності предметів, пристроїв і таке інше однакового призначення; сукупності господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно [4, с. 1320–1321]. Таким чином, семантичний аналіз категорії система знову ж таки вказує на те, що вона, представляючи собою єдине цілісне утворення, складається із взаємозалежних та обумовлених один одним елементів. Навіть визначаючи її сутність через категорію «порядок», учені, на нашу думку, цілком вірно підкреслюють, що будь-яка система є упорядкованим явищем. Тобто всі її структурні елементи функціонують для підтримання такого порядку, досягнення єдиної спільної мети, задля якої відповідна система була створена.

З огляду на тематичну спрямованість нашого дослідження, не можемо оминати увагою позиції учених-правознавців стосовно розуміння сутності категорії «система». Аналіз таких позицій свідчить, що вони мало чим відрізняються від вищенаведених, а скоріш усього й обумовлені наявністю останніх. Так, наприклад, з точки зору представників загальної теорії права, будь-яка система являє собою упорядковану сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів, яка має відносну самостійність та органічну єдність, характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування [5, с. 48]. Учені-адміністративісти, визначаючи сутність системи як комплекс взаємодіючих елементів, які в своїй сукупності створюють деяку цілісність, наводять при цьому найбільш важливі, характерні (системоутворюючі) її ознаки: складність об'єкта, його цілісність, здатність ділитися на компоненти (елементи, частини, підсистеми), бути, як правило, елементом системи більш високого порядку, створювати особливу єдність із середовищем. Як цілісність система набуває нових властивостей, нових якісних характеристик, що не містяться окремо в утворюючих її елементах [6, с. 153].

Окрім цього, вважаємо за необхідне навести позиції науковців щодо розуміння категорії «система» по відношенню до інших правових явищ, що підкреслить її структурований характер. Такі позиції можуть бути наведені завдяки аналізу юридичної енциклопедичної літератури, де оперують категоріями: система права – сукупність впорядкованих і взаємоузгоджених між собою норм права, які характеризують внутрішню будову права [7, с. 812]; система законодавства – сукупність упорядкованих певним чином нормативно-правових актів держави [8, с. 321]; система державного управління – складне поняття, зміст якого утворюють такі складові елементи як суб'єкт управління, об'єкт управління та управлінська діяльність [9, с. 437]. Отже, з аналізу підходів учених-правознавців щодо розуміння категорії «система» як у її «чистому» вигляді, так і по відношенню її застосування до відповідних правових явищ слідує, що нею прийнято позначати щось структуроване й водночас цілісне, складові елементи чого функціонують задля досягнення спільної мети та завдань, та у відриві один від одного не мають сенсу існування.

Аналіз наведених позицій дає можливість зробити умовивід стосовно того, що система забезпечення публічної безпеки в Україні, по-перше, складається із певних елементів, які наповнюють її структуру. По-друге, така система являє собою не просто набір елементів, а й структурних зв'язків між ними, що також слід розглядати як її окремий елемент. При цьому, варто пам'ятати, що окремо взятий елемент відповідної системи, в тому числі досліджуваної, може бути представлений як окрема менш складна система або ж підсистема. Зокрема, в філософії зауважують, що система, будучи цілісним комплексом взаємопов'язаних елементів, які виступаючи системою більш низького порядку, одночасно є елементами системи вищого порядку [10, с. 381]. Співвідношення між елементом і системою встановлюються як співвідношення простого та складного. Однак елемент якоїсь системи сам по собі може бути складним утворенням і характеризуватися як система. Водночас предмет, що є сам системою, може бути елементом системи вищого рівня. Тому окремі предмети й явища можуть становити цілі ієрархії системи [1, с. 583].

А тому в якості елементів системи забезпечення публічної безпеки в Україні слід назвати наступні. По-перше, мова йде про такий її основний елемент як суб'єкти забезпечення публічної безпеки. Основною серед таких суб'єктів виступає Національна поліція України. Саме на даного суб'єкта законодавством України покладено завдання із забезпечення публічної безпеки. Такого висновку можна дійти шляхом аналізу приписів Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року [11]. При цьому, можна вести мову й про інших суб'єктів, серед яких, у

першу чергу, слід назвати правоохоронні органи. Законодавець пропонує декілька підходів до визначення сутності правоохоронних органів [12, с. 389]. Не одноставні з цього приводу й учені-правознавці. Нам же імпонує підхід до розуміння сутності правоохоронних органів, який був запропонований О. М. Музичуком, на думку якого під такими органами слід розуміти державні органи, метою утворення та діяльності яких є охорона й захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, насамперед, від злочинних посягань, що є визначальним (основним) у їх діяльності, й які в зв'язку з цим на професійній основі виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження, здійснення яких передбачає можливість застосування державного примусу [13, с. 226]. Більш того, вважаємо, що серед вказаних суб'єктів, як елементів системи забезпечення публічної безпеки в Україні, слід назвати не лише правоохоронні органи (хоча вони й є основними), а й інших суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. У зв'язку з чим погоджуємося з позицією О. І. Безпалової, на думку якої до таких суб'єктів, окрім державних, можна віднести й недержавні – органи місцевого самоврядування, а також інституції громадянського суспільства (наприклад, громадські організації) та інші суб'єкти [14, с. 75]. Отже, основною змістовною складовою системи забезпечення публічної безпеки в Україні є її суб'єкти, які можуть бути представлені наступним чином: органи Національної поліції; інші правоохоронні органи; інші суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави.

Забезпечення публічної безпеки, як те, на що направлено функціонування досліджуваної системи, те з приводу чого вона була створена, слід розглядати як її об'єкт, тобто наступний її структурний елемент. І тут одразу можна вести мову про ще один її структурний елемент, який являє собою структурні зв'язки, що існують між іншими її елементами, тобто діяльність суб'єктів забезпечення публічної безпеки. Така діяльність відбувається за допомогою реалізації відповідних форм і методів забезпечення публічної безпеки. Це вказує й на одну із основоположних ознак будь-якої системи – її динамічний характер.

Так, при визначенні сутності системи забезпечення публічної безпеки в Україні необхідно враховувати те, що функціонуюча й ефективна система є явищем динамічним. Зокрема, цілком слушною з цього приводу є позиція М. М. Долгополової, яка зазначає, що будь-яка система в процесі безпосереднього функціонування зазнає змін, що обумовлюється впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Відсутність таких змін свідчить про недосконалість системи управління та відсутність перспектив у майбутньому. У зв'язку з цим сутність функції регулювання полягає в забезпеченні постійного підтримання системи в певному стані, її здатності оперативно реагувати не тільки на зміни внутрішніх, але й зовнішніх умов функціонування [15, с. 51]. На динамічний характер досліджуваної системи вказує й позначення того, що вона функціонує з метою забезпечення публічної безпеки. Зокрема, з точки зору семантики, слово «забезпечення» тлумачать у значенні: постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось [4, с. 375]. Якщо ж навести позиції учених-адміністративістів із цього приводу, цілком слушно здається та, що була висловлена В. Б. Пчелним, на думку якого категорією «забезпечення» необхідно позначати тривалий процес, що спрямований на гарантування функціонування відповідної інституції, підтримання її в належному стані з метою виконання поставлених перед нею завдань [16, с. 22]. Отже, сама назва досліджуваної системи свідчить про те, що її сутністю та призначенням є гарантування та підтримання належного стану публічної безпеки в Україні, що досягається в результаті діяльності її суб'єктів.

Таким чином, системі забезпечення публічної безпеки в Україні притаманні такі характерні ознаки як: структурність – наявність в її складі взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів; динамічний характер – задля її належного й ефективного функціонування вона зазнає постійних змін; наявність стійких зв'язків між її елементами, що обумовлені спільними цілями та завданнями функціонування та існування даної системи – забезпечення публічної безпеки в Україні. Зміст системи забезпечення публічної безпеки в Україні утворюють: її суб'єкти (Національна поліція України; інші правоохоронні органи; інші суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави); її об'єкт – власне забезпечення публічної безпеки як те, на що спрямовано функціонування даної системи, те з приводу чого вона утворена; зв'язки між названими елементами – діяльність суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, що реалізується за допомогою відповідних форм і методів. А тому під системою забезпечення публічної безпеки в Україні слід розуміти органічно поєднану сукупність її суб'єктів із діяльністю, яка реалізується ними за допомогою відповідних форм і методів задля гарантування та підтримання належного стану публічної безпеки в Україні.

Список використаних джерел:

1. Філософський енциклопедичний словник / ред. Шинкарук В. І.; Нац. акад. наук України. К.: Абрис, 2002. 743 с.
2. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
3. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. Львів: «Магнолія 2006», 2011. 352 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
5. Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. К., 2004. 185 с.
6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.
8. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 408 с.
9. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
10. Алексеев П. В., Панин П. В. Философия. М.: Лана, 1999. 585 с.
11. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
12. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справи, 2017. 488 с.
13. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 654 с.
14. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: НікаНова, 2014. 544 с.
15. Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2003. 210 с.
16. Пчелін В. Б. Сутність інформаційного забезпечення адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 3. Т. 2. С. 22–25.