

АДМІНІСТРУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ І ПРАВОПОРЯДКУ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

ADMINISTRATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC SAFETY AND LAW AND ORDER IN THE MINDS OF INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS

В даній публікації автором зроблено спробу проаналізувати теоретичні аспекти адміністрування системи забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій та визначити сучасні проблеми їх реалізації під час дії воєнного стану. Запропоновано розглядати адміністрування як управлінську діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції з виконавчо-розпорядчої та виробничої діяльності. Також наведено порівняльні аспекти адміністрування у вузькому та широкому сенсах, вказуючи на позитивні та негативні аспекти.

Що стосується термінів «громадська безпека» і «громадський порядок», автором проаналізовані законодавчі акти, здійснено порівняльно-правовий аналіз, наведено точки зору вчених, визначено концептуальні підходи та зроблено висновок, що під такими слід розглядати «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз».

Також у статті наголошено на важливості забезпечення громадської безпеки на законодавчому та практичному рівнях, перш за все як частини системи забезпечення національної безпеки, що включає в себе сукупність заходів та діяльність з їх реалізації суб'єктів безпеки з метою надійного стабільного функціонування суспільних відносин в державі.

На основі проаналізованого, автором зроблено висновок, що процедура адміністрування та забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій під час повномасштабної військової агресії є набагато складнішою та глобальною, ніж виключно громадська безпека. Загалом, це вся система національної безпеки, що потребує комплексного підходу для забезпечення гарантій захисту від будь-яких можливих посягань та негативного впливу.

Ключові слова: Адміністрування, громадська безпека, громадський порядок, інституційні трансформації, безпека.

In this publication, the author attempts to analyze the theoretical aspects of the administration of the system of public security and law and order in the minds of institutional transformations and identify the current problems of their implementation this is during the war period. It is proposed to consider administration as the management activity of local people, which can clearly regulate the functions of routine and industrial activities. Equal aspects of administration in the university and wider senses are also pointed out, indicating positive and negative aspects.

What is the meaning of the terms "huge security" and "huge order", the author analyzed legislative acts, created a legal analysis, pointed out the points of view of the scholars, identified conceptual approaches and compiled the basic principles, which Such traces can be seen as the "protection of life's interests that are important for the marriage, rights and freedoms of people and citizens, the security of such and the priority tasks of the activities of security forces, other government bodies, bodies local self-government, its local features and enormity, which contribute to the implementation and protection of national interests from the influx of threats."

The article also speaks of the importance of ensuring national security on a legislative and practical level, especially for all parts of the national security system, which includes the totality of approaches and activities related to their implementation security subjects with the method of reliable stable functioning of security deposits in the country.

Based on the analysis, the author has drawn up conclusions that the procedure for administering and ensuring public safety and law and order in the minds of institutional transformations in the hour of large-scale military aggression is very complex. Although it is global, there is also enormous security. In general, the entire system of national security will require an integrated approach to provide guarantees of protection against any possible encroachments and negative inflows.

Key words: Administration, public safety, public order, institutional transformations, security.

УДК 35:340

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.40.39>

Хижняк В.В.

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Постановка проблеми. Навіть повномасштабна військова агресія не сприяла законодавчому або нормативно-правовому розробленню алгоритму для практичних працівників щодо забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій.

Так, для прикладу, на офіційному сайті МВС України остання звітність – це результати Стратегії 2020 року, в якій передбачено процес реформування, у тому числі галузева програма інформатизація системи МВС та цен-

тральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через міністра внутрішніх справ на 2021-2023 роки.

Відповідно до Наказу МВС України від 22 квітня 2021 року № 301 було затверджено Концепцію програми інформатизації системи МВС України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через міністра внутрішніх справ України, на 2021-2023 роки. На підставі Наказу пріоритетними проектами інформатизації системи МВС України на період до 2023 року

були визначені такі напрямки: «Безпечна країна»; «Система 112»; Модернізація електронних інформаційних ресурсів у сфері безпеки дорожнього руху; Єдиний реєстр зброї; Реєстр відомостей про статус особи у кримінальному провадженні та судимості; Єдиний сервіс ідентифікації фізичних осіб; Єдина багатозонава система цифрового радіозв'язку; Єдиний державний реєстр територіальних громад; Система планування та управління об'єднаними силами із забезпечення громадської безпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій. Проте на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України жодної інформації про *забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій на 2024 рік* [1].

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо розглядати питання на науковому рівні, слід вказати, що основним питанням забезпечення громадського порядку в юридичній науці присвячено достатньо праць таких вчених як: О.М. Бандурки, В.О. Боняк, Ф.Е. Колонтаєвського, Є.О. Корнева, О.М. Костенка, В.В. Лазарева, В.А. Ліпкана, М.І. Панова, Л.М. Розіна, О.Ф. Скакуна, В.П. Тихого, А.Й. Француза, О.Н. Ярмиша та інших.

В.О. Боняк зазначала про те, що під час реформування органів правопорядку повинні враховуватися згідно Концептуальних підходів до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України, безпекові виміри, ресурсні можливості, політичні, інституційні виклики (*прим. автора – у 2017 році* ще були бойові дії на Сході країни, що сприяло поширенню сепаратистських настроїв та/або широкомасштабна російська агресія, проблеми економічного характеру; повинна бути загальнонаціональна система та охоплена всіма правоохоронними органами. Окрім цього, як зазначає учена, варто поряд із громадськістю залучати не тільки представників центральних органів виконавчої влади, де здійснюється реформа, а й тих міністерств, що забезпечують фінансовий та юридичний супровід на прикладі допомоги міжнародних інституцій – ЄС, ОБСЄ, НАТО, а також слід здійснити демілітаризацію органів охорони правопорядку України. Такі реальні прогностичні висловлювання з боку вчених могли ще у далекому 2017 році, якщо б влада прислухалась до громадськості, до концептуальних наукових розробок й стратегічно мислила у масштабі країни, ймовірно за все, ми могли б уникнути або хоча б мінімізувати трагічні наслідки з початку повномасштабного вторгнення, не втративши не тільки терито-

рії, але найголовніше – зберегти людей [2, С. 55-59].

Для з'ясування всіх складових обраної нами теми дослідження в межах цього проекту, слід розкрити понятійний апарат. Так, під адмініструванням у енциклопедичній літературі визначено управлінську діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції; уміння практично організувати виконавчо-розпорядчу та виробничу діяльність; стиль управління, за якого діяльність фокусується на процедурах і контролі правильного виконання розпоряджень. Якщо розглядати адміністрування в більш широкому контексті, то це не тільки професійна діяльність чиновників, а й уся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень «спускається» зверху вниз. У цьому випадку поняття адміністрування відповідає поняттю адміністративного державного управління, яке визначає особливу соціальну функцію, спрямовану на упорядкування розвитку в інтересах всього суспільства, де державний чиновник виступає соціальним агентом влади.

У вузькому значенні адміністрування означає професійну діяльність державних чиновників, спрямовану на виконання рішень керівництва.

Використання терміна «адміністрування» має також негативні конотації – управляти чим-небудь бюрократично, формально, не розбираючись по суті справи; неоптимальне розв'язання питань, не розбираючись по суті справи, але дотримуючись формальних вимог; стиль управління, який орієнтовано тільки на методи примусу та застосуванні разом із ними методів покарання як стимулів поведінки членів трудових колективів; керівництво, в основі якого — примусові методи управління, нав'язування волі вищих посадових осіб нижчим, накази на здійснення певних робіт без логічного обґрунтування, на підставі суб'єктивних рішень [3, 4, 5].

Тлумачення системи забезпечення громадської безпеки і правопорядку перш за все слід трактувати з розуміння системи забезпечення як визначено Законом України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів». Це «стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки». Для порівняння, *громад-*

ський порядок визначено сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм» [6].

Для порівняння, окрім вищеозначеного, на законодавчому рівні у Законі України «Про національну безпеку України» розкрито зміст громадської безпеки і громадського порядку. Так, під цими поняттями слід розуміти «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз» [7].

Окрім цього, Законом України «Про національну гвардію України» поняття «громадський порядок» в усіх відмінках замінено словами «громадська безпека і порядок» у відповідному відмінку згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 – вводиться в дію з 01.01.2022, що є основними функціями Національної гвардії України наряду із захистом конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом; забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; участі у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадської безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян [8].

Законі 17. У той же час, у Законі України «Про Національну поліцію» вживається термін «публічна безпека», визначення якого у Законі відсутнє.

Так С.В. Сьомін, здійснюючи теоретико-порівняльний аналіз на міжнародному рівні визначає особливості українського законодавства та наводить усталену позицію серед вітчизняних науковців, де поняття «громадська безпека» базується на етимології самого терміну «безпека», яка визначається семантикою української мови (безпека – відсутність небезпеки, збереження, надійність), діалектикою та співставленням небезпеки і безпеки, а також законодавчо закріпленим поняттям «громадська безпека».

Як відмічають В.П. Тихий і М.І. Панов, суспільна безпека характеризується відчуттям захищеності інтересів, охоронюваних правом, почуттям безпеки щодо загроз, у тому

числі злочинних посягань, а також відсутністю страху перед ними. Поряд з цим О.М. Костенко зазначає, що «безпека людини у суспільстві – це стан захищеності усього того, що є необхідним для її нормального, тобто узгодженого із законами соціальної природи, життя від будь-якої сваволі з боку інших людей. Найбільшу небезпеку для людини становить такий вияв сваволі, як злочинність». У цьому плані О.М. Бандурка наголошує, що «з виникненням людської спільноти безпека є однією з головних умов її існування в цілому, буття кожної конкретної людини». Продовжуючи цю думку, В.А. Ліпкан вказує, що поняття «безпека» не повинно розглядатись як «стан захищеності від», не може обмежуватись лише захисними діями. Безпека включає також активні дії щодо моніторингу небезпечних чинників, впливу і корекції алгоритму соціального управління. «Безпека визначається... як стан управління загрозами та небезпеками, коли останні можуть відігравати конструктивну роль».

Таким чином, узагальнюючи семантичний зміст та наведені концептуальні підходи вчених, слід резюмувати, що *громадська безпека* – це одна з ключових категорій сучасної науки та практики забезпечення національної безпеки України і виступає як визначальна якість (атрибути) суспільства щодо його цілісності, відносної стійкості та громадянської злагоди. Громадська безпека, поряд з іншими складовими національної безпеки, характеризує надійність існування та стійкість розвитку соціально-політичної системи держави. Разом із тим, громадська безпека має на увазі і особливий вид діяльності щодо її забезпечення, яка охоплює систему заходів, спрямованих на запобігання небезпек й загроз різного характеру людині і суспільству. При цьому під такими небезпеками і загрозами слід розуміти сукупність несприятливих факторів (наявних або латентних), які прямо або опосередковано впливають на нормальний стан громадської безпеки [9].

С.П. Пономарьов зазначає, що забезпечення громадської безпеки є дуже важливою проблемою, а термін «громадський порядок (безпека)» досить часто зустрічається в чинних нормативних актах, але в сучасній юридичній літературі представлені різні погляди на розуміння громадської безпеки. Тому автором здійснено спробу визначити що слід зрозуміти під громадським порядком (безпекою) як стан суспільства, що сконцентрований у його духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних та матеріальних цінностях, інформаційному і навколишньому середовищі та природних ресурсах за відсутності загроз. Зміст громадської безпеки ста-

новить систему взаємопов'язаних суспільних відносин, що проявляються в поведінці людей, їх діяльності, вчинках переважно в громадських місцях. Суть і специфіка громадської безпеки в її соціальній значимості – забезпечення нормальних умов життя, побуту і відпочинку людей, суспільного спокою, ефективної трудової діяльності, охорони честі і гідності людини [10, с. 9].

Система забезпечення національної безпеки включає в себе сукупність заходів та діяльність з їх реалізації суб'єктів безпеки з метою надійного стабільного функціонування суспільних відносин в державі. У свою чергу *громадська діяльність* може визначатись як складне суспільне явище, що враховує стан громадського порядку та його захищеність від внутрішніх та зовнішніх загроз, захищеність від джерел небезпеки природного або штучного характеру.

Відповідно до змісту реформи «Безпека для громадян», над якою працюють Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України, Національна гвардія України, Головний сервісний центр МВС, передбачено створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи МВС з боку суспільства, продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових системи МВС [11].

З-поміж останніх нормативних закріплень безпекових питань у сфері громадського порядку, екологічної безпеки та їх адміністрування, слід вказати Постанову КМУ від 21 червня 2024 р. № 736 «Про затвердження Порядку створення та адміністрування Інформаційної системи забезпечення хімічної безпеки». Так, порядком визначено процедуру створення, забезпечення адміністрування та функціонування Інформаційної системи забезпечення хімічної безпеки, яка ведеться у вигляді електронної бази даних з метою забезпечення належного обліку, звітності, узагальнення та аналізу інформації у сфері забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією, надання електронних публічних послуг, ведення та розміщення реєстрів і переліків, а також забезпечення інформаційної взаємодії між суб'єктами у сфері забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією [12].

Як видається, останні положення можуть свідчити про те, що процедура адміністрування та забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій є набагато складнішою та глобальною, ніж виключно громадська безпека. Загалом, це вся система національної безпеки, що потребує комплексного підходу для забезпечення гарантій захисту від будь-яких можливих посягань та негативного впливу.

Висновки. На наше переконання, адміністрування системи забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій більше за все може виражатись в особливостях, що позначені наявністю воєнного стану. Фактично, мова йде про досвід, який формується сьогодні під час війни в Україні, а не запозичується з інших держав. Ми повинні чітко розмежовувати поняття «громадська безпека» і «правопорядок», щоб вживати дієві заходи реагування, які, зазвичай, в умовах сьогодення потребують оперативного прийняття рішень з урахуванням, перш за все, безпекових гарантій та важливості усієї системи у сфері політичних пріоритетів держави.

Перспективи у цьому напрямку. Фактично, перспективність щодо адміністрування системи забезпечення громадської безпеки і правопорядку в умовах інституціональних трансформацій повинна базуватись на розумінні, що це не тільки належна підтримка правопорядку в громадських місцях, а й повсякденна безпека кожного громадянина, особливо під час війни, що вимагає системного реагування, адекватної трансформації як усього сектору безпеки, так і належного функціонування кожної відомчої структури, що входить до сектору охорону правопорядку й сектору безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Наказ МВС України від 22 квітня 2021 року № 301 Концепція програми інформатизації системи МВС України та центральних органів виконавчої влади на 2021-2023 роки URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/projekti-mvs/informatizaciya-sistemi-mvs-ukrayini> (дата звернення 21.06.2024).
2. Боняк В.О. Реформування органів охорони правопорядку України як необхідна передумова забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах / Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід : матеріали Міжнарод. наук-практ. конф. (Дніпро, 17 листопада 2017 р.). – Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. – 304 с.
3. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. Київ: КНЕУ, 2005. 224 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

5. Калашнікова С. А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства: Монографія. Київ: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2010 379 с. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F> (дата звернення 21.06.2024).

6. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3673-17#Text> (дата звернення 21.06.2024).

7. Про національну безпеку України: Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2469-19/print> (дата звернення 21.06.2024).

8. Про національну гвардію України Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/876-18/print> (дата звернення 21.06.2024).

9. Сьомін С.В. Концептуальні підходи щодо забезпечення громадської безпеки: іноземний досвід, висновки для України / Наукова записка відділу проблем національної безпеки Національний інститут стратегічних досліджень, липень 2018 р. (архів відділу).

10. С.П. Пономарьов. Забезпечення громадського порядку як основа національної безпеки України / Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України. Харків, 2018 URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2021/17.pdf (дата звернення 21.06.2024).

11. Реформа «Безпека для громадян» URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/bezpeka-ta-oborona/bezpekadya-gromadyan> (дата звернення 21.06.2024).

12. Постанову КМУ від 21 червня 2024 р. № 736 «Про затвердження Порядку створення та адміністрування Інформаційної системи забезпечення хімічної безпеки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/736-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення 21.06.2024).