

УДК 351.75:352 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.23>

Н. С. Піх

викладач кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ (ПУБЛІЧНОЇ) БЕЗПЕКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблему забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні. На основі аналізу наукових джерел з'ясовано, що питання забезпечення громадської (публічної) безпеки сьогодні перебувають у полі зору вітчизняних і зарубіжних дослідників, проте без акцентування уваги саме на територіальному рівні. Тому характерна ознака статті та її практична цінність полягає в аналізі стану забезпечення громадської (публічної) безпеки на рівні територіальних громад, що є актуальним насамперед в умовах проведення реформи децентралізації публічної влади, яка триває в Україні з 2014 року.

Визначено, що стан громадської (публічної) безпеки є певним індикатором розвитку як окремо взятої територіальної громади, так і соціально-політичної системи України загалом. Зазначено, що на сучасний стан справ у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки на державному рівні (рівні територіальних громад) здійснює вплив низка проблем зовнішнього і внутрішнього характеру, які постійно загострюються не тільки в Україні, але й у світі.

Окреслено, що в основі громадської (публічної) безпеки лежить захищеність людини й суспільства від небезпек і загроз різного характеру, що потребує створення певного спектра сприятливих умов із боку органів публічної влади, оскільки йдеться не тільки про державу, але про територіальні громади. До таких умов віднесено, зокрема, нормативно-правове поле, достатнє для врегулювання сфери громадської (публічної) безпеки як передумови побудови та належної діяльності спеціально уповноважених органів (структур) щодо її забезпечення. На основі результатів окремих суспільно-економічних досліджень автор зробив припущення, що залучення громадськості до забезпечення публічної безпеки й порядку в Україні дасть значний поштовх розвитку взаємодії громад і держави. Звернуто особливу увагу на роль органів самоорганізації населення в цьому процесі та супутні проблеми, що потребують розв'язку.

Ключові слова: сфера громадської (публічної) безпеки, публічна безпека й порядок в Україні, місцеве самоврядування, рівень територіальних громад, залучення громадськості, органи самоорганізації населення.

Постановка проблеми. Наявний наразі стан справ у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні сформувався під впливом цілком об'єктивних і надзвичайно складних проблем зовнішнього (агресія з боку Російської Федерації, поширення у світі коронавірусної інфекції) і внутрішнього характеру (соціально-економічна нестабільність, окремі сепаратистські настрої). Накладається також недостатня реалізація потенціалу територіальних громад у вирішенні нагальних питань публічної безпеки, потребує особливої уваги питання щодо самоорганізації громадян та їхньої ролі

у процесах забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика громадської безпеки (публічної безпеки), зокрема її забезпечення, вивчалася вітчизняними та зарубіжними авторами багато років. Серед ґрунтовних напрацювань за темою виділимо роботи Н. Алексєєва, О. Бандурки, Г. Бернара, І. Зозулі, Д. Ісіарді, Г. Келлінга, В. Копейчикова, Ф. Хагана, П. Шляхтуна та інших. При цьому окремі автори вивчали цю тему через призму участі громадськості в реалізації громадської (публічної) безпеки.

Зазначимо, що форми та механізми забезпечення громадської (публічної)

безпеки в Україні на рівні територіальних громад залишаються досі малодослідженими, попри особливу актуальність цієї теми в умовах проведення реформи децентралізації публічної влади. Водночас окремі аспекти реалізації державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад вивчалися у наукових працях С. Андреєва, О. Власюк, О. Кондратенка, О. Костюшка [1], О. Сидорчука [2].

Метою статті є аналіз стану забезпечення громадської (публічної) безпеки з фокусом уваги на рівень територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах нинішньої складної соціально-економічної і політичної ситуації в Україні громадська (публічна) безпека є однією з ключових категорій науки і практики державного управління, що виступає як визначальна якість українського суспільства щодо його цілісності та громадської злагоди.

На нашу думку, стан громадської (публічної) безпеки є певним індикатором розвитку як окремо взятої територіальної (місцевої) громади, так і соціально-політичної системи України загалом. Переконані, що в основі громадської (публічної) безпеки лежить захищеність людини й суспільства від небезпек та загроз різного характеру, під якими слід розуміти сукупність несприятливих факторів (наявних, латентних), що прямо або опосередковано впливають на нормальний стан життєдіяльності кожної окремої громади. Відповідно, це потребує створення певного спектра сприятливих умов із боку органів публічної влади, оскільки йдеться не тільки про державу, але й про територіальні громади та рівень органів місцевого самоврядування.

До таких сприятливих умов можна віднести, зокрема, нормативно-правове поле, достатнє для врегулювання сфери громадської (публічної) безпеки як передумови побудови і належної діяльності спеціально уповноважених органів (структур) щодо її забезпечення.

У цьому контексті для України вивчення і використання позитивного зарубіжного досвіду щодо форм взаємодії держави

та громадськості з метою забезпечення стійкості держави і суспільства у сфері публічної безпеки зумовлене перш за все необхідністю формування нової якості вітчизняного сектору безпеки й оборони, який повинен мати риси, притаманні стійким системам.

Під час звернення до основного державного документа (закону), який визначає державний устрій, до Конституції України, вбачається, що народ України здійснює первісну та верховну владу в країні, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі [3]. Це визначає право народу на здійснення влади як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Водночас сила народу має бути підкріплена гарантіями щодо захисту (безпеки) громадянина.

Громадська (публічна) безпека із належним організаційно-правовим механізмом для виконання своїх завдань здатна убезпечити людину й суспільство загалом від загроз різного характеру, сукупності несприятливих факторів (наявних та/або латентних), які прямо й опосередковано впливають на нормальний стан життєдіяльності кожної окремої людини чи громади.

Варто зауважити, що під час оцінювання розвитку міста його мешканці враховують значно більше факторів, ніж суто економічні. Такий висновок зроблено за результатами дослідження, проведеного Інститутом суспільно-економічних досліджень (ІСЕД, 2017 р.), в якому до важливих чинників оцінки розвитку міст віднесено такі [4, с. 11]: якість обслуговування та послуг у місті; безпеку; відкритість влади; можливість бути залученим до процесу формування рішень. Крім того, дослідження містить результати опитування серед населення України щодо виміру відчуття власної безпеки, зокрема респондентів запитували, як вони почуваються, ідучи додому після настання темряви, та показали співвідношення у % респондентів, які почуваються цілком або переважно в безпеці до кількості кримінальних правопорушень на 10 тис. осіб, що свідчить про дуже невелику кількість міст, де власне мешканці відчують себе у безпеці – Хмельницький, Івано-Франківськ, Тернопіль (за [4, с. 9]).

Безумовно, такий зріз думок (опитування з безпековим складником) на нинішньому етапі державотворення, орієнтованого на збереження демократичних цінностей, відіграє значну роль у підвищенні рівня забезпечення громадської (публічної) безпеки в місцевих громадах і дуже важливий в аспекті налагодження ефективної взаємодії, зворотного зв'язку мешканців та органів місцевого самоврядування, що мають оперативно реагувати на будь-які виявлення/невдоволення громади.

Законодавством України визначено ключові напрями функціонування органів місцевого самоврядування:

- створення умов для всебічного та безпечного розвитку регіонів;
- зміцнення засад конституційного ладу України;
- забезпечення реалізації конституційних прав громадян;
- розвиток демократії, підтримання правопорядку;
- створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів людей.

Втілення в життя цих важливих завдань можливе за умови належного захисту людини і суспільства від викликів громадській (публічній) безпеці на територіальному рівні та можливості діяти на упередження цим загрозам. У свою чергу, для цього потрібно на рівні чинних законів України більш чітко виокремити та сформулювати термін «громадська (публічна) безпека», розробити організаційно-правовий механізм його забезпечення на рівні територіальних громад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] врегульовує, відповідно до Конституції України, систему та гарантії місцевого самоврядування, визначає не лише статус, але й рівень/зону відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Серед очевидних успіхів децентралізації публічної влади, що триває в Україні, можна зазначити те, що регіони набувають усе більшої реальної значущості щодо вирішення широкого спектра питань життєдіяльності громади. Втім, зазначений Закон не визначає забезпечення громадської (публічної) безпеки

пріоритетним завданням органів і посадових осіб місцевого самоврядування, не дає шляхів взаємодії влади регіону і громади в забезпеченні безпеки своїх мешканців, що йде в розріз із державницькими пріоритетами, до яких, зокрема, віднесено «сприяння розбудові ефективної регіональної системи безпеки, яка б забезпечувала баланс інтересів, необхідний для мінімізації зовнішніх загроз для України» [6, с. 6].

Окремі повноваження, наприклад такі, як заслуховування інформації прокурорів чи представників (очільників) Національної поліції щодо законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку тощо на території, де можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України (ЗСУ) чи інших формувань (органів, передусім правоохоронних) із використанням озброєння і військової техніки або вирішення питань у сфері поведінки з небезпечними відходами відповідно до законодавства, вочевидь, не відповідають усім запитам щодо ефективного функціонування організаційно-правового механізму у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки на території громади.

Ймовірно, це пояснюється тим, що потужні ініціативи людей із питання пошуку реальних засобів захисту своєї території, створення безпечних умов життя не завжди є почутими місцевою владою, і її рішення з безпекових заходів приймаються на власний розсуд, без урахування реальних потреб конкретної територіальної громади. Проте, як засвідчує досвід країн із розвиненою демократією, роль громади у забезпеченні безпечних умов життя є ключовою, а тому потребує дієвих механізмів реалізації таких ініціатив.

Чинне законодавство України надає громадянам, як представникам громадськості, право створювати громадські об'єднання [7], органи самоорганізації переважно з метою охорони громадського порядку, вирішення екологічних та інших суттєвих питань соціально-культурного та побутового плану. Такі громадські об'єднання сприяють органам місцевого самоврядування та органам виконавчої

влади, правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням і отримали поширену назву «громадські формування з охорони громадського порядку».

Активна участь громадськості у вирішенні нагальних питань громадської (публічної) безпеки, пропонування нових форм взаємодії з владою сприяли оновленню нормативно-правових актів. Зокрема, правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення врегульовано Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» і Законом України «Про органи самоорганізації населення» [8; 9]. У свою чергу, дії людей у правовому просторі з реалізації громадянами прав, наданих цими законами, позначилися на нових організаційно-правових заходах, здійснюваних владою на місцях.

Наприклад, у прийнятті місцевою владою рішень щодо забезпечення громадської безпеки із зазначенням цілком конкретних кроків, виконання яких покладалося як на владні структури, так і на громаду:

Рішенням від 3 серпня 2017 року № 241-8/2017 Сторожинецької міської ради Сторожинецького району Чернівецької області було затверджено Комплексну програму заходів із забезпечення діяльності охоронних служб з охорони громадського порядку на території Сторожинецької ОТГ на 2017–2020 роки;

Рішенням від 12 грудня 2017 року № 615 Глинської сільської ради затверджено Програму підтримки громадського формування з охорони громадського порядку на території Глинської сільської ради на 2018 рік;

Одинадцятьою сесією сьомого скликання Немішаєвської селищної ради Бородянского району Київської області затверджено програму на 2016–2018 роки «Безпечне селище»;

Територіальною громадою м. Каховка прийнято міську програму підтримки діяльності громадського формування з охорони громадського порядку «Щит» на 2018 рік;

Рішенням № 174 Шабівської сільської ради затверджено «Програму підтримки громадського формування з охорони гро-

мадського порядку і державного кордону на 2018–2020 роки»;

Вінницькою міською радою затверджено «Комплексну програму заходів із забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку у місті Вінниці на 2014–2019 роки»;

6 грудня 2018 року Бориспільська міська рада Київської області схвалила цільову програму підтримки громадських формувань з охорони громадського порядку на 2019–2021 роки;

7 грудня 2018 року Львівською міською радою затверджено «Програму забезпечення охорони громадського порядку та безпеки комунальних об'єктів Львівської міської ради на 2018 рік» та інші.

Наведені приклади свідчать, що вказані програми з охорони громадського порядку виникли з ініціативи громадян України, котрі приділяють значну увагу питанням безпеки власних громад і схильні користуватися засобами, задля досягнення цієї мети, наявними в чинному законодавстві. Проте такі програми виникають ситуативно, залежать від активності людей і, вочевидь, не є систематичною роботою, не є частиною загальнонаціональної програми із забезпечення громадської (публічної) безпеки. Такий стан справ пояснюється нормативно-правовою невизначеністю участі органів територіальної самоорганізації громадян у повсякденній роботі органів місцевої влади.

З одного боку, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» [5] органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування, з іншого – порядок утворення і функціонування останніх відмежовує їх від місцевих органів влади. Зокрема, виконання органами самоорганізації функцій сільської, селищної, міської, районної в місті ради можливе лише у разі делегування таких функцій. Водночас є ускладнення з наведенням прикладів такого делегування, оскільки місцеві ради, вочевидь, не зацікавлені у зменшенні своїх повноважень.

З 2015 року ведеться робота із розроблення Закону «Про муніципальну варту», яким прогнозується більш чітке визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації

населення (ОСН, що є складником у системі місцевого самоврядування). Наразі ця робота не завершена.

Намагання з'ясувати дійсну питому вагу участі населення у створенні безпечних умов життя було зроблено Експертним центром із прав людини, який із 2016 року у межах програми «Безпека громад» досліджує цю проблематику і доводить, що активна участь населення у формуванні політики безпеки за місцем проживання стає запорукою ефективного виконання державними та місцевими інституціями своїх функцій у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки. На думку Експертного центру, для того щоб зробити таку участь методологічно доступною, необхідні такі умови [10]:

1. Рішення місцевого значення повинні прийматися на основі комплексного аналізу загроз із глибоким розумінням проблем і потреб жителів певної території.

2. Правоохоронні органи та місцеве самоврядування повинні мати реальні засоби для забезпечення громадської (публічної) безпеки (має бути наявною ефективна система прогнозування, моніторингу, превенції, реагування на загрози).

3. Громада займає активну позицію і взаємодіє з відповідними державними та місцевими інституціями задля ефективного запобігання і вирішення проблем безпеки.

4. Існують і розвиваються інноваційні механізми обміну інформацією та взаємодії між різними суб'єктами у сфері безпеки.

Дотримання цих умов є необхідним для втілення в життя прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу, що потребує розробленої стратегії, адаптованої до міжнародних стандартів, та ефективних управлінських рішень із боку публічних службовців усіх рівнів, що відповідає концепції доброго врядування. «У країнах Європейського Союзу врядування (governance) визначається як низка правил, процесів і норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їхньої відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій» [11].

Висновки і пропозиції. Досвід останніх років щодо самоорганізації громадян у бажанні забезпечити життя на рівні громади не отримує подальшого розвитку та належної відповіді від влади на місцях. З одного боку, це пояснюється небажанням делегувати власні повноваження органам самоорганізації населення (як передбачено в законодавстві України з боку органів влади), з іншого – відсутністю обов'язку щодо врахування ініціатив громад у побудові програм із забезпечення громадської (публічної) безпеки на своїх територіях (регіонах).

Тож наявні тенденції із забезпечення громадської (публічної) безпеки на територіальному рівні в Україні засвідчують нагальну потребу у розвитку інститутів громадянського суспільства як необхідного складника організаційно-правового механізму із забезпечення громадської (публічної) безпеки. Законодавча визначеність із цього питання передбачає закріплення компетенції та відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами щодо розвитку добровільних об'єднань територіальних громад як складової системи місцевого самоврядування, першочерговою метою діяльності якої має бути забезпечення громадської (публічної) безпеки.

Отже, залучення громадськості до забезпечення громадської (публічної) безпеки й порядку залишається вкрай необхідним державі та громадянському суспільству рівною мірою. Адже відчуття власної безпеки, на нашу думку, корелює з довірою до органів публічної влади.

Крім того, саме на рівні народовладдя, яким є місцеве самоврядування, необхідно визначити участь органів місцевого самоврядування в системі забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку реалізації подібних завдань.

Список використаної літератури:

1. Костюшко О.П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193–212. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2017_2_18.
2. Сидорчук О.Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-е-

- кономічне забезпечення : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. 141 с.
 4. Сталий розвиток міст (презентація). *Інститут суспільно-економічних досліджень (ІСЕД)*. 2017. 13 с.
 5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР зі змінами і доповненнями від 18 березня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
 6. Вісім державницьких пріоритетів для України. Виклики на 2017 рік. *Інститут суспільно-економічних досліджень (ІСЕД)*. 2017. 40 с.
 7. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI зі змінами від 13 лютого 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
 8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України 1835-III зі змінами і доповненнями від 4 листопада 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
 9. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III зі змінами і доповненнями від 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
 10. Європейський досвід державного управління / уклад. О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса. Київ : НАДУ, 2007. 76 с.
 11. Самойленко Л.Я. Впровадження Європейських стандартів у вітчизняну практику державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 12. С. 124–127.

Pih N. Key issues of the condition to provide public security at the level of territorial communities in Ukraine

The article deals with the issue of providing public security in Ukraine. The author has analyzed scientific sources and found out that the issues of providing of public security are currently in the focus of native and foreign researchers, but the territorial level is not under consideration. Therefore, the specific feature of the article and its practical value consists in the analysis of the condition to provide public security at the level of territorial communities, which is relevant in the context of the reform of decentralization of public power in Ukraine.

It is determined that the condition of public security is a certain indicator of the development of a separate territorial community, as well as of the social and political system of Ukraine as a whole. It is noted that the current state of affairs in the field of public security at the state level, especially at the level of territorial communities, is influenced by a number of external and internal challenges, which are increasing not only in Ukraine but also in the whole world.

It is emphasized that public security is based on the protection of the individual and the society from dangers and threats of different origin, which requires the formation of a certain range of favorable conditions by public authorities, since it is about both state and territorial communities. Such conditions include, in particular, a legal framework which in itself is able to regulate the field of public security as a prerequisite for the construction and activity of specially empowered bodies (structures).

Taking into account the results of some social and economic studies, the author has made the assumption that involving the society in providing public security and order in Ukraine will give a significant impact to the development of interaction between communities and the state. The role of self-organization bodies of the population in this process and related problems that need to be addressed are also in the focus of the author's attention.

Key words: *sphere of public security, public security and order in Ukraine, local authorities, level of territorial communities, involvement of the society, self-organization bodies of the population.*