

УДК 342.9

ЩОДО ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ФОРМУВАННЯ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Дмитро СЕРГЕНЮК,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті здійснюється аналіз проблем співвідношення приватних і публічних інтересів у сфері формування безпечного середовища в Україні. Визначається роль суб'єктів публічного адміністрування у цьому процесі. Аргументується необхідність адміністративно-правового регулювання процесу забезпечення безпеки населення на рівні органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Зокрема, наголошено на необхідності запровадження окремих напрямів реформування Міністерства внутрішніх справ України, які передбачають впровадження програм запобігання злочинності через планування територій, та реалізації органами місцевого самоврядування різноманітних стратегій розвитку («Безпечне місто», «Розумне місто» та ін.). Важливим аспектом у формуванні безпечного середовища визначено напрями сприяння самоорганізації членів громади, залучення громадськості до участі у формуванні зони комфорту для населення.

Ключові слова: безпека, безпечне середовище, життєдіяльність населення, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

CONCERNING SOME TENDENCIES OF FORMING PUBLIC ADMINISTRATION OF SAFE ENVIRONMENT FOR THE UKRAINIAN POPULATION BY THE SUBJECTS

Dmytro SERHENIUK,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Administrative Procedure
of Lviv State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article deals with the problems of the relation of private and public interests in the sphere of formation of a safe environment in Ukraine. The role of public administration entities in this process is defined. The necessity of administrative and legal regulation of the process of ensuring the security of the population at the level of executive authorities and local government is argued. In particular, it is emphasized on the need to introduce separate ways of reforming the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which envisage introduction of crime prevention programs through the planning of territories, and implementation of various development strategies by the local government ("Bezpechne misto", "Rozumne misto", etc.). An important aspect in forming of a safe environment, the tendencies of promoting the self-organization of community members, involving the public in the formation of a zone of comfort for the population are determined.

Key words: security, safe environment, livelihoods of the population, public management, public administration.

Постановка проблеми. Реформування системи публічного адміністрування в Україні – процес, який потребує комплексних рішень, участь у прийнятті яких повинні брати усі зацікавлені сторони, зокрема населення та влада.

Формування безпечного середовища для життєдіяльності базується на основних (первинних) потребах людини. Приватні і публічні інтереси у цій сфері взаємозумовлені. Вирішення цього питання повинно лежати в основі діяльності усіх органів публічної адміністрації.

У зв'язку із цим виникає потреба наголосити на цій проблемі, вказати на окремі напрями формування безпечного середовища для життєдіяльності населення суб'єктами публічного адміністрування, запропонувати шляхи правового регулювання, закріплення безпекової складової частини серед завдань і повноважень органів виконавчої влади.

Актуальність теми підтверджується ступенем недостатності проблем взаємодії суб'єктів публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення, адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у цьому напрямі, реалізації Стратегії розвитку системи Мі-

ністерства внутрішніх справ України до 2020 р., у якій безпечне середовище визначено стратегічним пріоритетом.

Стан дослідження. Постійно триваючий в Україні процес адміністративної реформи відображений у наукових працях багатьох фахівців у галузі адміністративного права. Зокрема, В. Авер'янов, В. Доненко, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Погорілко, Ю. Фомін, Ю. Шемшученко та ін. займалися проблемою публічного адміністрування, питаннями забезпечення публічної безпеки. Їх висновки та рекомендації мають не лише теоретичне значення, а і складають основу практики застосування адміністративно-правових норм, у т. ч. тих, які визначають завдання та функції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування в Україні.

Проте у контексті забезпечення прав і свобод людини особливої уваги потребують дослідження діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення.

Метою та завданням статті є визначення окремих напрямів формування безпечного середовища суб'єктами публічної адміністрації, які потребують адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Проблема співвідношення приватних і публічних інтересів у сфері публічного адміністрування потребує аналізу. Приватні інтереси – категорія, яка впливає із природних та інших соціальних потреб людини. На наш погляд, сукупність приватних інтересів формує публічні інтереси суспільства. Індивідуальні блага виражаються через можливості реалізації основних прав і свобод людини та громадянина, які закріплені в Основному законі та інших правових нормах.

Однією із найважливіших потреб людини є почуття безпеки. Поняття безпеки є широким та багатограним. Забезпечення власної безпеки є природною потребою, приватним інтересом кожного. Фізична безпека та безпека приватного майна одвічно була первинною необхідністю. Можливість забезпечення цієї потреби сьогодні полягає, до прикладу, у реалізації права на придбання та використання засобів індивідуального захисту, таких як улаковки з аерозолями та пістолети (револьвери) з патронами, споряджених сльозогінною речовиною, встановлення сигналізації в автомобілях, в приватних помешканнях із виведенням на пульт централізованого спостереження поліції охорони або найму фізичної охорони особи, тримання собак із метою охорони приватної території, об'єднання людей у групи самозахисту від протиправних посягань, використання систем огороження територій і їх охорони, консьєржів у під'їздах багатоквартирних будинків тощо.

Проте використання цих можливостей не повинно зачіпати законні потреби (інтереси) інших людей чи громад. Реалізація приватного інтересу щодо власної безпеки не є чимось окремим і відмежованим від інтересів публічних, а тому для його забезпечення також можуть встановлюватися певні обмеження. Відтак наявність обмежень спричинює виникнення потреби правового регулювання.

Е. Шмідт-Ассманн вважає, що під благом спільноти (загальним благом) слід розуміти загальний інтерес, який впливає з поєднання особливих приватних і публічних інтересів, а поняття загального блага є невизначеним і широким, та все ж потрібним для правничої системи, оскільки реалізується в ній [1, с. 176].

У питаннях публічного адміністрування немає і не може бути заздалегідь визначеного пріоритету для загальних або приватних інтересів. Крім цього, слід зауважити, що ці категорії не є постійними. Зокрема, публічні інтереси можуть змінюватися, і їх задоволення потребує вчасного й ефективного правового регулювання. Тому завданням публічного адміністрування щодо задоволення публічних інтересів є, насамперед, визначення процедурних та організаційних норм.

Основними суб'єктами реалізації публічних інтересів (проте не єдиними, оскільки не слід забувати про громадські об'єднання) є органи публічної адміністрації. Як зазначено вище, публічні інтереси є системним явищем, змінюваним і регульованим. Відсутність переваги публічних інтересів над приватними відображається у таких принципах діяльності публічної адміністрації: 1) верховенство права – пріоритет прав і свобод людини та громадянина, гуманізму і справедливості; 2) законність – діяльність відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритість – реалізується шляхом оприлюднення та доступності для громадян інформації про її діяльність, надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) підконтрольність – внутрішній і зовнішній контроль за їх діяльністю; 5) відповідальність – обов'язок нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії, бездіяльність тощо [2, с. 26–27].

Отже, сказати що усі приватні інтереси є такими, що підлягають обов'язковому задоволенню, ми не можемо. До прикладу, використання відеокамер спостереження у

публічних місцях може розглядатися як певне втручання у сферу приватних інтересів людини (таких як конфіденційність інформації про місце перебування особи), але громадська безпека на вулицях міста як публічний інтерес переважає цю потребу окремого індивіда задля більш широкого блага – безпеки групи людей, населення, суспільства.

На наш погляд, безпечне середовище – це основний критерій якості (результат) функціонування публічної адміністрації у напрямі задоволення приватних і публічних потреб у безпеці. Ці потреби є взаємопов'язаними і потребують організаційного та правового впливу з боку суб'єктів публічного адміністрування.

До системи публічної адміністрації належать і центральні органи виконавчої влади. Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [3]. Це відомство визначило Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. Відповідно до неї, безпечне середовище визначено стратегічним пріоритетом. Очікуваним результатом є його формування, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян [4]. Її запровадження зумовлено рядом викликів, які спрямовані на безпекову складову частину (особисту та публічну). Ця складова частина полягає в усуненні факторів криміногенного характеру, налагодженні системи реагування на повідомлення про надзвичайні ситуації та інші події, налагодженні безпекової інфраструктури, безпеки дорожнього руху тощо. Необхідні кроки у безпековому напрямі повинні здійснюватися у співпраці з населенням, з підготовкою превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад.

Крім цього, новим напрямом формування безпечного середовища для життєдіяльності людей є поширення практики запобігання злочинності через планування територій (crime prevention through environmental design – CPTED). Превенція злочинів через т. зв. екологічний дизайн – різновекторний підхід до попередження протиправної поведінки через відповідне планування території. Стратегія CPTED полягає у впливі на потенційного правопорушника. Загалом, найбільш прийнятним вона є в умовах урбанізованого довкілля. Змінюючи відповідним чином фізичний дизайн середовища, у якому мешкають люди, можна стримати потенційні правопорушення. Принципи дизайну визначають процес формування елементів довкілля, від специфічного дизайну використання рослин, кущів тощо до «перекриття» всієї території, вулиць, площ засобами відеоспостереження. Ризик вчинення правопорушень у такому середовищі є набагато меншим, оскільки існує висока ймовірність затримання правопорушника та притягнення його до відповідальності. Це позитивно впливає на процес формування безпечного середовища, створює «атмосферу безпеки». Стратегія наглядно та контролю обмежує можливості для протиправних дій, надає додаткові гарантії безпеки для населення, впливає позитивно на здатність припинити правопорушення самостійно.

Природне спостереження підвищує ризикованість спроб девіантних дій через видимість потенційних правопорушників для широкої громадськості. Природний нагляд здійснюється шляхом розробки плану розміщення та фізичних характеристик об'єктів, діяльності людей таким чином, щоб максимально збільшити видимість простору та

його користувачів, сприяючи позитивній соціальній взаємодії між законотримачами користувачами приватного та громадського простору. Потенційні правопорушники відчують більшу увагу, і, таким чином, збільшення ризику. Благоустрій території повинен усувати усі потенційні чинники, що сприяють можливостям для протиправних дій. Значення мають і освітлення, і огорожі, і конструктивні особливості будівель, рослини, механічні та оперативні засоби контролю доступу тощо.

Крім цього, важливим завданням є збільшення уваги забезпеченню безпеки на приватних територіях, що вимагає підвищення свідомості населення та посилення ролі громадськості у формуванні безпечного середовища. Ця стратегія не може бути реалізована без допомоги населення, і потрібна участь усієї громади, щоб зробити середовище безпечним місцем проживання. Таким чином, ми можемо говорити про т. зв. «стратегію стримування» правопорушників. Вона має не лише позитивні кримінологічні наслідки – її запровадження повинно призвести до зменшення ресурсних, а відтак і матеріальних витрат на публічну безпеку.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2013 р. № 51-р [5] було започатковано спробу комплексного розв'язання проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку шляхом встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) й організації швидкого реагування на правопорушення. Концепція виражається у застосуванні програмно-цільового методу та концентрації зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону із залученням коштів бюджетів усіх рівнів, інших джерел фінансування для виконання пріоритетних завдань. Реалізація проекту має на меті підвищити рівень безпеки населення через заходи із протидії правопорушенням у публічних місцях, протидії тероризму, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

Органи місцевого самоврядування в Україні протягом останніх п'яти років намагаються активно запровадити в життя програми «Безпечне місто». Зокрема, створення Програми «Безпечне місто Чернівців на 2016–2017 рр.» полягало у впровадженні комплексу програмно-апаратних та організаційних заходів для посилення безпеки населення, захисту стратегічних об'єктів та об'єктів забезпечення життєдіяльності міста, безпеки дорожнього руху» [6].

«Безпечне місто» у Луцьку планували ще з 2013 р., а фактично проектували у 2015 р. Проте у 2018 р. на реалізацію проекту міська рада не передбачила коштів [7].

«Центр безпеки міста» у Львові – це експертна група, мета якої – об'єднати громадські організації й ініціативи військових, поліцейських і влади для спільної координації діяльності та громадського патрулювання міста. Це сприяє зниженню рівня злочинності, підвищенню рівня безпеки та функціонуванню єдиного диспетчерського центру. У межах діяльності Центру безпеки міста передбачено піші, вело- та автомобільні патрулювання. Інформаційно-практичний Центр безпеки міста – міська ініціатива львів'ян, що забезпечує оперативну інформаційно-практичну та вишкільну діяльність, спрямовану на вироблення навичок поведінки населення з метою запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій. Завдання центру – ознайомити населення з правилами поведінки в умовах війни, терористичних загроз і техногенних катастроф, зробити життя мешканців міста безпечним. Напрями роботи центру: безпека в районах міста, безпека на дорогах, надання медичної допомоги, цивільний захист, військова підготовка [8].

У Києві «Безпечне місто» – концепція сучасного міста, що будується на забезпеченні комфортних умов життя на-

селення за допомогою інноваційних технологій. Впровадження таких технологій дозволяє економічно й екологічно використовувати всі міські системи життєдіяльності. Основою систем сучасного міста є ідеально працююча система безпеки. Інноваційна складова частина системи безпеки інтегрована в інформаційно-аналітичний комплекс – Безпечне місто. Структура безпеки сучасного міста включає в себе чотири підсистеми: 1) підсистема безпеки (населення, на транспорті, комунальної інфраструктури, попередження техногенних катастроф); 2) підсистема автоматизації (житлово-комунальне господарство, транспорт, енергозабезпечення); 3) екологічна підсистема (навколишнє середовище, екологія); 4) підсистема координації та взаємодії (фінансова система, економічна система, охорона здоров'я, освіта, кадастр нерухомості).

1 рівень функціонування системи безпеки – рівень моніторингу, який забезпечується камерами відеоспостереження, комплексами екстреного зв'язку та інформаційними системами. 2 рівень – система доставки, накопичення, зберігання та обробки інформації. 3 рівень – рівень управління, аналізу та прийняття рішень (ситуаційні центри, диспетчерські служби, локальні центри моніторингу).

Головною системою інформаційно-аналітичного комплексу є система міського відеоспостереження. Вона повинна забезпечуватися вбудованим інтелектом для реагування на різноманітні ситуації (скупчення людей, транспорту; неадекватна поведінка людини, розпізнавання осіб, номерних знаків для звірки з базою даних; контроль залишених предметів тощо). Система повідомляє про події, а рішення приймається диспетчером-аналітиком у взаємодії, наприклад, з патрульною поліцією і т. ін. [9].

Безумовно, запровадження безпекових стандартів життєдіяльності населення суб'єктами публічного адміністрування потребує значних матеріальних ресурсів. Кошти, які вдається акумулювати з місцевих бюджетів, є недостатніми для впровадження відповідних концепцій і програм у стислі строки. Проте плановість заходів, спрямованих на реалізацію зазначених програм, повинна бути обов'язковою. Розподіл асигнувань із Державного бюджету, попри усі економічні проблеми в Україні, повинен здійснюватися із врахуванням безпекової складової частини. Ці кошти дадуть згодом свій результат у вигляді зменшення рівня злочинності, адміністративних правопорушень, зокрема порушень Правил дорожнього руху, кількості дорожньо-транспортних пригод, смертності населення внаслідок їх скоєння тощо.

До прикладу, план заходів щодо вдосконалення схеми дорожнього руху міста повинен бути спрямований на створення системи безпеки, тобто передбачати якість дорожнього покриття, чіткість і зрозумілість розмітки та дорожніх знаків, систему інтелектуального керування дорожнім рухом, наявність місць для зупинки та паркування транспортних засобів, забезпечення пріоритету та якості громадського транспорту, наявність велодоріжок, мінімізації кількості перехрест'я і пішохідних переходів, шляхом побудови тунелів та естакад, освітлення та належне обладнання пішохідних переходів, обладнання системами відеоспостереження та відеофіксації правопорушень на аварійно-небезпечних ділянках. Система відеоспостереження повинна мати належне програмне забезпечення, що дозволяє інформувати операторів про події автоматично, щоб мінімізувати людський фактор, а також отримувати інформацію незалежно від виклику нарядів поліції та інших оперативно-рятувальних служб.

Висновки. Реалізація планів передбачає цілеспрямований, організуючий вплив різних суб'єктів публічної адміністрації. Слід підкреслити важливу роль органів місцевого самоврядування у створенні безпечного се-

редовища для життя людей шляхом реалізації різноманітних стратегій і програм, таких як «Безпечне місто», «Розумне місто» та ін., шляхом сприяння самоорганізації членів громади, залучення громадськості до участі у формуванні зони комфорту для населення за усіма напрямками тощо. Вони відповідають за вивчення потреб населення, запитів, які зачіпають приватні інтереси кожного члена громади. На підставі такого аналізу в межах чинного законодавства встановлюються пріоритети, тобто публічні інтереси. На підставі цієї інформації повинні розроблятися превентивні і безпекові програми розвитку територіальних громад.

Проте, відповідальними за безпекову складову частину в державі є, насамперед, органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Саме вони встановлюють стандарти та норми, які повинні бути дотримані задля формування безпечного середовища для життєдіяльності населення.

Тому, на наш погляд, п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [10] слід викласти у такій редакції: «вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, формування безпечного середовища для життєдіяльності населення».

Ч. 1 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [11], яка визначає завдання міністерств, повинна бути доповнена п. 4-2, такого змісту: «створення умов для безпечного середовища та соціальної захищеності населення».

Список використаної літератури:

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.
2. Коліушко І., Тимошук В. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). К., 2006. 32 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету міністрів України

від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

4. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

5. Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на період до 2016 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2013 р. № 51-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/51-2013-%D1%80>.

6. Про Програму «Безпечне місто Чернівців на 2016–2017 рр.». URL: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/project/rada/8937>.

7. Моніторинг та техногенна безпека: що дасть лучанам «Безпечне місто». URL: <http://www.volynpost.com/news/105795-monitoring-ta-tehnogenna-bezpeka-scho-dast-luchanam-bezpechne-misto>.

8. Безпечне місто. URL: <http://safe-city.com.ua/about/>.

9. Безпечне місто. URL: <https://leater.com.ua/services/bezpechne-m-sto.html>.

10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

11. Про центральні органи виконавчої влади від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Сергенюк Дмитро Іванович – аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Serheniuk Dmytro Ivanovych – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Administrative Procedure of Lviv State University of Internal Affairs

ykogut@ukr.net