

СУЧАСНИЙ СТАН ВИЗНАЧЕНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ РОЗМЕЖУВАННЯ З ПРАВОВОЮ КАТЕГОРІЄЮ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

ЄВДОКІМЕНКО Сергій Анатолійович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет»

ORCID: 0000-0003-4700-9777
DOI 10.32782/EP.2021.2.28

В статті окремо досліджуються поняття «громадський порядок», «громадська безпека», «публічний порядок», «публічна безпека», після чого розглядається їх співвідношення в юридичній і науковій літературі. Обґрунтовано необхідність з'ясування питання понятійного апарату сектора безпеки. Проаналізовано законодавство, що регулює забезпечення громадської безпеки в Україні з метою внесення пропозицій із його удосконалення. Для недопущення колізій у законодавстві, а також двоякого розуміння правових норм, запропоновано виключити зі змісту Закону України «Про Національну поліцію» терміни «публічна безпека» і «публічний порядок», замінивши їх відповідно термінами «громадська безпека» і «громадський порядок». Використано досвід зарубіжних країн стосовно розуміння вказаних термінів. Відмічено важливість реформування сектору безпеки, впроваджуючи при цьому зрозумілий для практичних працівників понятійний апарат. Вказано про необхідність запозичення зарубіжного досвіду в сфері забезпечення громадської безпеки без сліпого копіювання норм законодавства, адаптуючи його до сучасного розвитку України.

Ключові слова: громадська безпека, громадський порядок, публічна безпека, публічний порядок, законодавство, правоохоронні органи, національна безпека, реформування.

Постановка проблеми

Із прийняттям і запровадженням Закону України «Про Національну поліцію» в на-

уковій та юридичній літературі з'являються не вживані раніше поняття «публічна безпека» і «публічний порядок». На думку автора дослідження, «громадська безпека і порядок» та «публічна безпека і порядок» – це кардинально різні за змістом словосполучення, які несуть різне смислове навантаження. Зазначимо, що процес реформування передбачає створення і запровадження такої нормативної бази, яка буде розвивати і водночас стабілізувати законодавство у конкретній сфері, а також бути практичною і зрозумілою для суб'єктів, яких стосується реформування. Крім того, законодавство повинно бути доступним для громадян держави, зміст нормативно-правових актів має містити конкретні норми, що не суперечать між собою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Поняття громадської безпеки як правове явище досліджене О. М. Бандуркою, В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий надали визначення поняттю «громадський порядок». Проблематиці адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні присвячено наукові праці В. Г. Фатхутдінова, Г. Ф. Костенко аналізує показники воєнної безпеки. В. А. Ліпкан надає характеристику поняттю «безпека», використовуючи при цьому різноманітні наукові підходи. В. В. Сокурєнко, дослідивши адміністративну діяльність органів поліції

України, присвячує науковій праці визначенню поняття «публічної безпеки і порядку».

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Неможливо уявити якісну нормативну базу без з'ясування понятійного апарату стосовно сфери, яку вона регулює. Питанню роз'яснення змісту поняття «публічна безпека і порядок» законодавцем приділяється недостатньо уваги. Адже однозначної думки щодо необхідності його вживання у юридичній літературі на теперішній час серед науковців немає.

Таким чином **метою дослідження є** з'ясування питання сучасного стану визначеності громадської безпеки та її розмежування з правовою категорією публічна безпека і порядок.

Виклад основного матеріалу

Центральним елементом в системі громадської безпеки є «безпека особи» (human security) [1], яка включає сім компонентів особистої безпеки: економічна, продовольча, медична, безпека особи, безпека співтовариств і політична безпека. О. М. Єщук визначає забезпечення безпеки фізичної особи як діяльність з організації та практичного здійснення заходів безпеки, спрямованих на забезпечення особистої безпеки, життя та здоров'я індивідуально визначеної фізичної особи, шляхом запобігання або недопущення негативного безпекового впливу на них факторів протиправного характеру [2, с. 11].

Різні види безпеки особи, суспільства, держави об'єднуються поняттям державної безпеки. Закон України «Про національну безпеку України» [3] визначає державну безпеку захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. Водночас зазначається, що громадська безпека і порядок – це 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.

Слушною є думка О. М. Бандурки, який стверджує, що «громадська безпека залежить від виконання спеціальних організаційних правил, встановлених державою з метою попередження тяжких наслідків, які можуть наступити в результаті дій стихійних сил природи або діяльності фізичних та юридичних осіб, пов'язаної з підвищеною небезпекою для життя та здоров'я людей» [4, с. 20]. Громадську безпеку доцільно визначати як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із запобіганням чи усуненням загрози життю і здоров'ю осіб та їх майну, які можуть виникнути внаслідок дій людей або прояву негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки [5, с. 305]. Також дослідники трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами [6, с. 78]. Громадською безпекою називають також урегульовану систему суспільних відносин, спрямованих на запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки [7, с. 5].

Інтерпритуючи національну безпеку в контексті базових цінностей, вважаючи громадську безпеку складовою національної, В. Г. Фатхутдіновим висунуто гіпотезу про можливість трактування громадської безпеки як цінності національної безпеки. Об'єктом громадської безпеки виступає суспільство з його цінностями, середовищем та ресурсами [8, с. 10,11].

Для подальшого аналізу обраної теми наукової статті, необхідно роз'яснити співвідношення понять громадського порядку і громадської безпеки. Сутність по-

няття «громадський порядок» тлумачиться як врегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав та свобод громадян, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать, насамперед, місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей, з метою задоволення різноманітних життєвих потреб [9, с. 34-35]. Також поняття громадського порядку слід розуміти як зумовлена закономірностями соціального розвитку система правил та інститутів, що забезпечує упорядкованість суспільних відносин і надає їм певну організаційну форму. Таку дефініцію можна розглядати у широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні це поняття ідентичне громадському устрою і означає сукупність усіх правил, що регламентують процеси у суспільстві і відносини між його окремими частинами; у вузькому – воно складає інститути і норми, що визначають статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві, що зумовлено інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обґрунтовані відносини між членами суспільства і його структурними елементами.

В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий визначають громадський порядок як «наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, а також результат їх дотримання». [9]. Він передбачає досягнення інтересів усього суспільства щодо задоволення потреби у створенні обстановки спокою і безпеки, нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді на засадах моральності, прийнятних умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. Громадський порядок гарантує, передусім, повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим, державі й суспільству загалом [10, с. 45–55].

Найбільш усталеною точкою зору є визначення громадського порядку як стану

впорядкованості суспільних відносин, що складаються у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, під час якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування і кожна окремо визначена особа повинні дотримуватись загальноприйнятих норм нормального співіснування. Поняття «громадська безпека» є ширшим за значенням, ніж «громадський порядок». Деякі науковці вживають термін «громадська безпека» у співвідношенні з дефініцією «державна безпека» [11, с. 28].

Наголошуємо на тому, що закріплення в законодавстві поняття «публічна безпека і порядок» створює значні проблеми, як для подальшого формування якісної нормативно-правової бази, так і для практичної роботи суб'єктів правоохоронної діяльності. Необхідно пам'ятати, що будь-які зміни у законодавстві, особливо що стосується таких глобальних перетворень, як реформування правоохоронної системи, потребують значних матеріальних витрат. Тому прийняттю і запровадженню нормативно-правових актів повинно передувати їх наукове дослідження із залученням практичних працівників. Заміна понятійного апарату в законодавстві – складний трудомісткий процес, який має здійснюватися зважено, спиратися на конкретні підстави для прийняття рішення про таку заміну.

Офіційного тлумачення термінів «публічна безпека і порядок» на сьогодні в чинному законодавстві немає. Згадка про нього міститься лише в Законі України «Про Національну поліцію» [12], п. 1 ч. 1 ст. 2 якого серед основних завдань поліції називає надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. Публічний порядок забезпечується завдяки відкритій і прозорій діяльності поліцейських та органів виконавчої влади в особі Міністра внутрішніх справ щодо виконання ним своїх повноважень як керівника, направлених на формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки України. Отже, підсумовуючи викладене вище, ми можемо зробити такий проміжний висновок: під публічним порядком у загальному вигляді необхідно розуміти врегульовану правовими й іншими

соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які становлять режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності й умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян [13, с. 114].

Однак термін «публічна безпека і порядок» потребує більш детального дослідження, зокрема в контексті його використання в Законі України «Про Національну поліцію». До прийняття зазначеного нормативного акта це поняття законодавчо закріплено не було. Його було вжито лише в наказі МВС України «Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час)» від 22 червня 2016 року № 530 [14]. Аналіз змісту чинних нормативно-правових актів (Конституція України – ст. 34–36, 39, 92, 116, 138, Кодекс України про адміністративні правопорушення – глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», Кримінальний кодекс України – розділ 9 «Злочини проти громадської безпеки» та розділ 12 «Злочини проти громадського порядку та моральності», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо) засвідчує, що в аналогічному значенні раніше використовували терміни «громадська безпека», «громадський порядок». Водночас цих категорій, як і поняття «забезпечення громадського порядку», у новому Законі немає.

Що стосується вживання поняття «публічна безпека і порядок» у зарубіжному законодавстві, зазначимо, що у додатку до Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [15] встановлено, що «Основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання до-

помоги і послуг суспільству» у пояснювальному меморандумі зазначається, що «Забезпечення спокою та закону в суспільстві і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку». Це дуже широке поняття включає в себе цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних), і майна (як приватного, так і публічного), і застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами. Закон «Про завдання і повноваження Баварської державної поліції» від 14 вересня 1990 року 62 у ст. 2 встановлює, що «поліція має завданням здійснення захисту від загальних чи в окремому випадку виниклих загроз для публічної безпеки чи порядку», а відповідно до ст. 11 поліція може вживати заходів, необхідних для подолання існуючої у конкретному випадку загрози для публічної безпеки чи порядку, коли це є необхідним для того, щоб: 1) припинити чи запобігти вчиненню карних порушень, порушень порядку чи антиконституційних діянь; 2) усунути наслідки, що з'явилися через такі діяння чи 3) подолати загрози чи усунути наслідки, які загрожують порушеннями чи порушують життя, здоров'я чи свободу особи чи об'єктів, збереження яких видається необхідним у публічних інтересах [15, с. 59–88]. Таким чином, зарубіжне «поліцейське» законодавство інколи використовує поняття «публічний порядок», «публічна безпека», але смислове навантаження цих понять свідчить про наближеність до звичного нам поняття «громадська безпека та порядок».

Щодо запозичення термінів та норм законодавства зарубіжних країн і впровадження їх у практичну діяльність правоохоронців нашої держави, автор дослідження погоджується із позицією І. П. Катеринчука, який зауважує, що європейський вибір України зумовлений усвідомленням необхідності поступової європейської інтеграції задля політичної стабільності, ефективного забезпечення національних інтересів та національної безпеки в цілому [16, с. 3].

Висновки

Загальнозживаними і зрозумілими для населення є поняття «громадське об'єднання», «громадські слухання», «громадське звернення», «громадська організація» тощо. Вони є логічними, обґрунтованими, адже створюються за ініціативи громадян конкретної держави. Під час мітингів, демонстрацій, зборів тощо громадяни можуть публічно висловлювати свою думку, обговорювати важливі для них питання. Проте безпека залишається актуальною саме для громадян, як для тих, що беруть участь у таких зборах, так і для тих, які участі не беруть, а не для публіки, що тимчасово зібралась в конкретному місці. Саме громадяни потребують захисту від протиправних посягань. В умовах децентралізації державної влади в Україні діяльність органів державної влади стала більш прозорою, посилюється участь громади у вирішенні питань регіонального значення. В зв'язку з чим все частіше створюються громадські збори для вирішення нагальних проблем. Громадська безпека посідає одне з пріоритетних напрямків державної політики України. Звертаючись до Закону України «Про Національну поліцію», зроблено висновок про те, що Національна поліція виконує значно глобальнішу і ширшу за змістом діяльність, ніж представляє собою забезпечення «публічної безпеки і порядку». Поняття «публіка», на думку автора дослідження, має більш побутовий характер і є доречним для характеристики зібрання людей у громадських місцях. «Громадська безпека» є значно ширшим за змістом, займає місце як складова національної безпеки. Забезпечення громадської безпеки здійснюється безперервно, охоплює всю територію держави. У глобальному значенні стан громадської безпеки впливає на територіальну цілісність держави. Більше того, на думку автора дослідження, громадська безпека є запорукою економічного зростання в регіоні, так як залучення інвестицій, плідна співпраця з міжнародними організаціями можливі лише за умови високого рівня громадської безпеки.

Література

1. Human Security Network. Cambridge, Mass, 2001, st. 125.
2. Єщук О. М. Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Єщук Ольга Михайлівна. – Запоріжжя, 2011. – 16 с.
3. Про національну безпеку України: закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
4. Бандурка О.М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку. Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства / О. М. Бандурка: матеріали науково-практичної конференції. – Харків : Рубікон, 2001. – С. 19-21.
5. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Харків, 2002. – 408 с.
6. Попов Л. Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Л. Л. Попов, А. П. Коренев, В. А. Круглов. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.
7. Разаренов Ф. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте / Ф. С. Разаренов, А. С. Прудников. – М. : Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. – 44 с.
8. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07 / Фатхутдінов Василь Гайнулович. – Київ, 2017. – 36 с.
9. Конституція України – основа реформування суспільства / В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий, М. В. Цвік. – Харків : Право, 1996. – 96 с.
10. Андриевский И. Е. Полицейское право : в 2 ч. / И. Е. Андриевский. – СПб. : Пратц, 1874. – Ч. 1 : Введение. Полиция безопасности. – 648 с.
11. Бантишев О. Ф., Шамара О. В. Кримінальна відповідальність за злочини проти

основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації): монографія. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ: Наук.-вид. від. НАСБ України, 2014. – 240 с.

12. Про Національну поліцію України : закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

13. Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні / М. Агапова // Підприємництво, господарство і право. – № 3. – 2017. – С. 114-117.

14. Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час): наказ МВС України від 22 червня 2016 року № 530 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0568-20#Text>

15. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. – 585 с.

16. Катеринчук І. П. Організаційно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в правоохоронній сфері : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Катеринчук Іван Петрович. – Київ, 2010. – 18.

CURRENT STATE OF DETERMINING PUBLIC SAFETY AND ITS DIFFERENTIATION WITH THE LEGAL CATEGORY OF PUBLIC SECURITY AND ORDER

The author of the article separately studies the concepts of “public order”, “public safety”, “public policy”, “public security” and then considers their correlation in the legal and scientific literature. The author has substantiated the necessity of solving the issue in regard to the establishment of the basic concepts of the security sector. The author has analyzed the legislation regulating the guaranteeing of public safety in Ukraine in order to make amendments for its improvement. To avoid conflicts in the legislation, as well as double understanding of legal norms, the author has offered to exclude the terms of “public security” and “public policy” from the content of the Law of Ukraine “On the National Police”, replacing them by the terms of “public safety” and “public order”, respectively. Experience of foreign countries has been used in regard to the understanding of the specified terms. The author has noted the importance of reforming the security sector, while introducing terminology that is understandable for practitioners. It has been indicated that it is necessary to borrow international experience in the field of ensuring public safety without slavish imitation of legislative norms, adapting them to the modern development of Ukraine.

Key words: public safety, public order, public security, public policy, legislation, law enforcement agencies, national security, reforming.