

ПУБЛІЧНА БЕЗПЕКА ТА ПОРЯДОК ЯК КОМПЛЕКСНЕ ЯВИЩЕ В ПОЛІЦЕЙСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Дубенко О. М.

У статті проаналізовані основні наукові підходи до розуміння правової природи комплексного явища та концепції забезпечення публічного порядку та безпеки в поліцейській діяльності. Здійснено аналіз правових концептів розуміння категорії публічного порядку та безпеки іноземних країн. Досліджено особливості правоохоронної діяльності Національної поліції в Україні з питань забезпечення публічної безпеки та порядку.

Сучасне національне законодавство тривалий час оперує поняттям «громадська безпека», разом із тим останні тенденції розвитку суспільних відносин та вплив іноземних правових систем ввели в обіг поняття «публічна безпека» та «публічний порядок». Поява цих понять дещо ускладнила наявну раніше проблему, суть якої полягає в тому, що нормотворець термін «громадська безпека» наповнював різним змістом залежно від контексту його використання. Разом із тим нормативно-правові акти містять такі поняття, як: «громадський порядок», «громадська безпека і порядок», «публічна безпека і порядок», «публічна (громадська) безпека», «національна безпека», «державна безпека», водночас суть таких понять нормативно не встановлена, як і їх співвідношення. Зазначене створює певні проблеми у правозастосовчій практиці, у тому числі в органах Національної поліції.

Розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття «публічна безпека та порядок» іноземних країн та у контексті національного законодавства та доктрини адміністративного права. Зазначено, що в умовах сьогодення наукові дослідження фундаментальних понять у контексті публічної безпеки та порядку мають практичне значення. На підставі аналізу міжнародного досвіду країн сталої демократії проаналізовано перспективи національного підходу до визначення зазначеної категорії в національному законодавстві.

Ключові слова: публічна безпека та порядок, публічна безпека, публічний порядок, громадська безпека, безпека особи, поліцейська діяльність, захист прав і свобод громадян, поліція.

Dubenko O. M. Public safety and order as a complex phenomenon in police activity

The article analyzes the main scientific approaches to understanding the legal nature of the complex phenomenon and the concept of ensuring public order and security in police activity. The author analyzes the legal concepts of understanding the category of public order and security in foreign countries. The author examines the peculiarities of law enforcement activities of the National Police of Ukraine in terms of ensuring public safety and order.

Modern national legislation has long been using the concept of “public security”, however, recent trends in the development of public relations and the influence of foreign legal systems have introduced the concepts of “public safety” and “public order”. The emergence of these concepts has somewhat complicated the previously existing problem, the essence of which is that the law-maker filled the term “public safety” with different content depending on the context of its use. At the same time, legal acts contain such concepts as: “public order”, “public security and order”, “public safety and order”, “public (public) security”, “national security”, “state security”, while the essence of these concepts is not legally established, nor is their correlation. This creates certain problems in law enforcement practice, including for the National Police.

The author examines theoretical approaches to the definition of “public security and order” in foreign countries and in the context of national legislation and administrative law doctrine. It is noted that in today’s context, scientific research of fundamental concepts in the context of public security and order is of practical importance. Based on the analysis of the international experience of the countries of sustainable democracy, the author analyzes the prospects of a national approach to the definition of this category in national legislation.

Key words: public safety and order, public security, public order, public safety, security of a person, police activity, protection of rights and freedoms of citizens, police.

Постановка проблеми. Досліджено питання застосування в законодавстві та правозастосовчій практиці органів Національної поліції поняття публічної безпеки та порядку як комплексного явища в поліцейській діяльності. Проаналізовано

зарубіжний досвід використання цього поняття та його нормативне визначення та трактування іноземними державами. Уточнено і вдосконалено понятійно-категоріальний апарат у сфері поліцейської діяльності в контексті забезпечення публічної безпеки та порядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти такої проблематики досліджувалися низкою вітчизняних науковців. Системні дослідження проблематики вдосконалення правового забезпечення поліцейської діяльності в контексті охорони публічної безпеки та порядку й забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні проводили такі вчені, як: І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В.В. Білоус, В.О. Заросило, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, О.М. Остапенко, В.К. Шкарупа та ін. Однак низка об'єктивних причин сьогодення дає підстави констатувати, що нині відсутні чітко сформульовані та досить обґрунтовані висновки щодо публічної безпеки та порядку як комплексного явища в поліцейській діяльності.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є категорії публічної безпеки та порядку як комплексного явища в поліцейській діяльності в Україні.

Постановка завдання. Проведено дослідження питання еволюції та сталого розвитку правової категорії «публічна безпека та порядок» як комплексного явища в поліцейській діяльності в Україні. Визначено та розкрито зміст та основні засади публічної безпеки та порядку як комплексного явища в поліцейській діяльності, надано теоретичні рекомендації стосовно розуміння концепту категорії публічної безпеки та порядку з метою ефективної реалізації поліцейської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Процес становлення та розвитку державних інститутів свідчить про ефективність діяльності державних та правоохоронних органів у боротьбі із зовнішніми та внутрішніми загрозами. Нині Україна стикнулася з надзвичайними небаченими до того складнощами. Все це випробовує на стійкість систему правоохоронних органів загалом, у тому числі й на здатність забезпечувати правопорядок та дотримання законів держави. В умовах сучасних високих стандартів розвитку рівня демократичного суспільства рівень гарантування та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, їх обсяг та реальна можливість реалізації транслюють і рівень організації громадянського суспільства.

Досліджуючи проблематику підвищення якості правових засад поліцейської діяльності в питан-

нях забезпечення публічної безпеки та порядку, важливо, серед іншого, дослідити правовий концепт публічного порядку в законодавстві іноземних країн.

До прикладу, в Німеччині «публічний порядок» як правова категорія є важливою та застосовується разом із поняттями «публічна безпека» (з англ.), водночас передбачено і застосування поняття «публічна безпека та порядок» (з англ. public safety and order) [2, с. 20-23]. Водночас Організація економічного співробітництва та розвитку (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) (далі - OECD), базуючись на національному законодавстві країн-членів ЄС, у тому числі Німеччини, визначила низку термінів, пов'язаних з безпекою, у міжнародному інвестиційному праві та в національних стратегіях безпеки. Так, зазначений документ визначає поняття «публічна безпека» (англ. public security/safety) як непорушність правопорядку, суб'єктивних прав і правових позицій особи, а також існування держави, її інститутів та інших носіїв суверенної влади. Разом із тим OECD у зазначеному документі, аналізуючи норми національного законодавства Німеччини, під поняттям «публічна безпека» (англ. public order) пропонує визначити сукупність тих неписаних правил поведінки індивіда в публічній сфері, дотримання яких вважається - у світлі загального сприйняття у певний момент часу - необхідним для впорядкованого життя людей у громаді [3, с. 9].

Додамо, що OECD, проводячи аналіз норм чинного законодавства Німеччини, доходить висновку, що терміни «публічний порядок» та «публічна безпека» майже завжди використовуються у поєднанні один з одним, і обидва разом становлять постійну основну концепцію адміністративного права. Ці терміни є взаємосуперечливими, оскільки основи публічної безпеки, за визначенням, викладені в законі, тоді як те, що формує «публічний порядок», за визначенням, не записано в законі Німеччини. Публічний порядок, за визначенням німецького законодавства, не є законом. Цей факт також виправдовує і те, що ці поняття систематично використовуються у взаємозв'язку. На практиці правозастосування Німеччини сфера дії того, що залишається (неписаним) «публічним порядком», неухильно скорочується на користь «публічної безпеки», оскільки майже всі норми, яких необхідно дотримуватися, щоб жити у суспільстві, тепер регулюються законом. Справді, широта та неточність цього терміна призвели до того, що деякі німецькі землі не

включають згадки про публічний порядок до переліку проблем, що потребують втручання поліції. Ще однією причиною, що постійно звужує сферу застосування поняття «публічний порядок», є той факт, що всі владні обмеження громадянських свобод, а отже, майже всі адміністративні дії щодо громадянина, вимагають санкціонування загальним законом; через цей факт такі обмеження виводяться зі сфери публічного порядку у сферу публічної безпеки [3, с. 9].

У Франції поняття «публічний порядок» є фундаментальним і давнім правовим поняттям. Термін «публічний порядок» з'являється у французькій Конституції 1789 року та у кількох наступних конституціях, а також у Цивільному кодексі Наполеона, це поняття було предметом судової практики. Як стверджує П'єр Мазо, поняття «публічний порядок» кожен розуміє без необхідності давати йому точне визначення. Він зазначає, що «серце» публічного порядку можна знайти в «принципі безпеки, гарантованому Декларацією 1789 року: ніяка свобода неможлива, якщо люди бояться за свою особисту безпеку» [4, с. 2] Разом із тим Французький юридичний словник описує публічний порядок як «широку концепцію суспільного життя в політичній та адміністративній сферах». Ця концепція допомагає визначити набір колективних інтересів, які можуть виправдати обмеження індивідуальних свобод, особливо свободи пересування, недоторканності житла, свободи думки та вираження поглядів [5, с. 658-659].

З аналізу статей 52 та 185 Федеральної Конституції Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 року (станом на 13 лютого 2022 року) видається, що поняття «публічний порядок» є повсюдним поняттям у швейцарському законодавстві як на федеральному, так і на місцевому рівнях. Конституція Швейцарської Конфедерації містить посилання на публічний порядок, а також на зовнішню і внутрішню безпеку. Конституція також визнає поняття «конституційний порядок» [6]. Водночас найчастіше поняття «публічний порядок» згадується разом з публічною безпекою («публічний порядок і безпека») як складний юридичний термін у Конституції (ст. 71 Конституції кантону Цюріх від 27 лютого 2005 року (станом на 6 березня 2023 року) [7] та ст. 126 Конституції Республіки та кантону Женева від 14 жовтня 2012 року (станом на 21 вересня 2021 року) [8]. З аналізу наведених вище положень швейцарського законодавства можна зробити висновок, що поняття «публічний порядок» не є чітко визначеним у законі, проте поняття «публічний порядок

і безпека» є загальним терміном для позначення певних видів правового захисту, передбачених адміністративним правом.

У правовому полі Сполучених Штатів поняття «публічний порядок» використовується у різних значеннях, найчастіше в контексті кримінального права. Крім того, «публічний порядок» використовується повсюдно, з низкою різних, але пов'язаних між собою значень. До прикладу, OECD пропонує таку типологію: як позначення категорії кримінальних правопорушень (наприклад, незаконне проникнення, переслідування та порушення публічного порядку); як основа поліцейської влади та обов'язок поліцейських; як посилання на поліцейську силу; як посилання на назву органу державної влади (в тому числі правоохоронних органів). Під терміном «публічний порядок» інколи розуміється документ, яким в Україні є судовий наказ, інколи під цим поняттям розуміють певні базові безпечкові та інституційні потреби населення, в інших випадках цим терміном позначають обов'язкові правила (правила, від яких не можна відступати) інших країн. Таким чином, у законодавстві США термін «публічний порядок» набуває різних значень. В американській юриспруденції «публічний порядок» належить до обов'язкових норм права, на які посилаються, щоб виправдати скасування інших обов'язкових зобов'язань [3, с. 10].

Наведений вище аналіз дає підстави констатувати, що поняття «публічна безпека» та «публічний порядок» загалом є усталеними та широко використовуваними поняттями в національних правових системах. У деяких країнах це поняття навіть відіграє фундаментальну роль, адже визначене в конституції (Франція, Швейцарія), інші використовують його для опису видів правопорушень (США) або загалу некодифікованих норм поведінки (Німеччина). Крім того, у США для опису схожого з поняттям «публічний порядок» (англ. public order) використовують термін «public policy», що може перекладатися як «публічна політика» або «державна (громадська) політика».

Разом із тим нормативно-правове регулювання цього питання на сучасному етапі розвитку України є дещо ускладненим. Ідея всеосяжного адміністративного контролю успадкована від радянських часів і виглядає рудиментом, неспроможним надалі ефективно розвиватися. На етапі, коли управлінські імперативні методи державного впливу трансформувались та еволюціонували до адміністративної та сервісної функції держави, було задекларовано сервісну роль поліції,

тобто таку роль, що надає суспільству та державі послуги забезпечення публічного порядку.

Конституція України у ст. 3 встановлює, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [9]. Очевидно, що для того, щоб громадяни могли повною мірою використовувати свої права, гарантовані Основним Законом, держава повинна, окрім іншого, забезпечити належний стан публічного порядку, за чим стоїть і трансформація Національної поліції, пов'язана з оновленням характеру її цілеспрямованої діяльності.

Забезпечення публічного порядку прямо залежить від наявної системи правових норм, що створюють базу для його підтримки. Як зазначається, у цьому контексті органи внутрішніх справ мають набути суто правоохоронної структури з чіткою, злагодженою, прогресивною організацією роботи, оскільки їх ефективне функціонування є основою стабільної життєдіяльності суспільства і держави [10, с. 84].

Важливим у контексті дослідження є те, що в країнах ЄС законодавче регулювання має низку особливостей, оскільки в цих державах є місцева поліція, поліція суб'єктів федерації, що відображається на правовому регулюванні діяльності органів поліції [11, с. 32].

Сучасна національна нормативно-правова база часто являє собою сплетіння норм права, які регулюють відносини, що відносяться законодавцем до однієї галузі права, а відповідальність за порушення таких норм встановлена іншими актами відмінних галузей права. Як констатує С.В. Петков, такі сфери правового регулювання є взаємопроникаючими, незважаючи на те, що вони різні за своєю правовою природою, водночас така взаємодія суперечить самій суті сучасного розвитку суспільства [1]. Аналогічні тенденції притаманні чинному законодавству у сфері поліцейської діяльності стосовно забезпечення публічного порядку.

Як зазначає А.Є. Крищенко [14], введення терміна «публічна безпека і порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема Конституції України, і його вживання потребує внесення змін до низки нормативно-правових актів, з огляду на необхідність унормування законодавчої термінології. Водночас О.В. Когут термін «публічна безпека і порядок» ототожнює з громадським порядком і безпекою [15].

Прийняття в 2015 році Закону України «Про Національну поліцію» фактично ввело в норматив-

ний обіг поняття «громадська безпека», «публічна безпека». В п. 1 ч. 1 ст. 2 законодавчо визначеним завданням поліції називає надання поліцейських послуг, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [16]. Водночас Закон України «Про Національну поліцію» не містить визначення терміна «публічна безпека і порядок». Констатуємо, що такий термін з'явився вперше в українському законодавстві як результат європейського досвіду нормативного врегулювання діяльності поліції.

Застосування терміна «публічний порядок» у пояснювальному меморандумі до Рекомендації (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про європейський кодекс поліцейської етики» [17] присутнє, однак документ не розкриває суті поняття повною мірою. Стаття 64 Рекомендації декларує, що держави-члени мають сприяти та заохочувати дослідження щодо поліції, що проводяться як власне поліцією, так і зовнішніми інституціями. Тобто поліція є важливим інститутом демократичної держави та є найважливішим елементом системи кримінальної юстиції і органом, відповідальним за громадський порядок.

Поняття набували подальшого розвитку. Нормативно поняття «громадська безпека» встановлено як система суспільних відносин, яка у своїй основі ґрунтується на дотриманні соціальних норм: норм права, моралі, корпоративних норм, звичаїв тощо [12, с. 215]. Порядок проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту МВС зазначає, що «громадська безпека» - це захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини від протиправних посягань, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб [13].

Висновки. Формування сучасної моделі сектору публічної безпеки та порядку покладає на центральні органи виконавчої влади комплекс завдань. Національна поліція України має завдання забезпечувати охорону прав та свобод людини, протидію злочинності, збереження публічної безпеки та порядку. Поліція повинна підвищувати свою спроможність у підтриманні громадської безпеки. Термін «публічна безпека та порядок» не має чіткого правового визначення, однак можемо констатувати, що це стан, в якому люди відчують свою безпеку і можуть вільно користуватись своїми правами і свободами без страху перед злочинцями, терористами та іншими загрозами. Проблема визначення цього терміна

є актуальною з наукової та практичної точок зору. Громадська (публічна) безпека та порядок є складником національної безпеки держави і потребує відображення та закріплення на нормативному рівні для створення ефективної системи забезпечення безпеки громадян та інститутів держави.

Література

1. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку. *Право та державне управління* : збірник наукових праць. Класичний приватний університет; Запорізька торгово-промислова палата. Запоріжжя. 2010. № 1. С. 44-55.
2. Basic Law for the Federal Republic of Germany. 23 May 1949, last amended on 28 June 2022. Deutscher Bundestag, Berlin, August 2022. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
3. Security-related terms in international investment law and in national security strategies. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris, France. May 2009. URL: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/42701587.pdf>
4. Pierre Mazeaud. Libertés et ordre public : monographie. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/libpub.pdf
5. Lexique des termes juridiques. 21e édition. 2014. URL: http://www.justice.gouv.ne/images/lois/pdfs/lexiques_termes_juriques.pdf
6. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 13 February 2022). URL: <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/20220213/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20220213-en-pdf-a-2.pdf>
7. Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (Stand am 6. März 2023). URL: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2006/14_fga/20230306/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2006-14_fga-20230306-de-pdf-a.pdf
8. Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012 (Etat le 21 septembre 2021). URL: [https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2013/1846_fga/20210921/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2013-1846_fga-20210921-fr-pdf-a-2.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2013/1846_fga/20210921/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2013-1846_fga-20210921-fr-pdf-a-2.pdf)
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Конопльов В. Забезпечення безпеки громадян у діяльності ОВС. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 2. С. 83-91.
11. Бондаренко В.А., Єсімов С.С. Правове регулювання діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина в країнах Європейського Союзу. *Соціально-правові студії*. 2019. Вип. 2. С. 28-36.
12. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
13. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text>
14. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206-214.
15. Когут О.В. Категорія «публічна безпека та порядок»: вітчизняний і зарубіжний досвід. URL: <https://jlsouk.donnu.edu.ua/article/view/6778>.
16. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
17. Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001, Rec(2001)10. URL: <https://www.refworld.org/docid/43f5c7944.html>

Дубенко О. М.,
кандидат юридичних наук,
проректор
Одеського державного університету
внутрішніх справ