

УДК 351.74(477)

Крищенко А. Є. – здобувач наукової лабораторії з проблем забезпечення публічної безпеки і порядку Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ ЯК ЗАВДАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено нормативно-правову регламентацію діяльності Національної поліції у сфері забезпечення та підтримання публічної безпеки й порядку. Доведено доцільність вживання законодавчо передбачених термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» паралельно з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок». Аргументовано необхідність доповнення Закону України «Про Національну поліцію» визначенням терміна «публічне місце».

Ключові слова: публічна безпека, публічний порядок, громадська безпека, громадський порядок, публічне місце.

Розвиток майже всіх сфер життєдіяльності нашої держави означений низкою проблем. Воєнний конфлікт на Сході країни позначається, зокрема, на публічній безпеці та порядку, з огляду на що забезпечення цієї сфери є надзвичайно актуальним.

Відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»» від 14 березня 2016 року № 92/2016, підтримання публічної безпеки і порядку Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України визнано одним з основних напрямів розвитку складових сектору безпеки і порядку в державі [1].

Питанням забезпечення та підтримання публічної безпеки й порядку присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. В. Батраченко, О. І. Довгань, І. В. Зозуля, Д. С. Припутень, В. Г. Фатхутдінов та ін. Поняття «громадська безпека» досліджували такі правники, як О. М. Бандурка, І. П. Веремєєнко, І. П. Голосніченко, В. К. Гіжевський, В. Л. Грохольський, Є. В. Додін, М. В. Ковалів, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Маліков,

Р. С. Мельник, Ю. О. Небеський, О. І. Остапенко, А. М. Подоляка, Ю. І. Римаренко та ін.

Однак нове законодавство у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку Національною поліцією потребує детальнішого теоретичного вивчення.

У межах дослідження необхідно з'ясувати, що є суб'єктом та об'єктом певної діяльності. Згідно із загальновизнаними положеннями, суб'єктом діяльності можна вважати того, хто здійснює цю діяльність. Зокрема, ідеться про Національну поліцію як орган, який реалізує притаманні йому завдання через своїх співробітників. Об'єкт – це те, на що спрямовано діяльність (у межах дослідження об'єктом слід вважати публічну безпеку й порядок).

У тлумачному словнику основних філософських термінів категорію «об'єкт» (лат. *objectum* – предмет) визначено як те, на що спрямовано пізнавальну та перетворювальну діяльність людини (суб'єкта) [2, с. 187].

Великий тлумачний словник сучасної української мови поняття «об'єкт» тлумачить як пізнавальну дійсність, що існує поза свідомістю людини та незалежно від неї; явище, предмет, особу, на які спрямовано певну діяльність, увагу тощо (предмет наукового дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції); явище, на яке спрямовано дію права (об'єкт права) [3, с. 803].

Об'єкт (лат. *objectum* – предмет, *objicio* – кидаю вперед, протиставляю) – те, на що спрямована активність (реальна та пізнавальна) суб'єкта. Об'єкт не тотожний об'єктивній реальності: по-перше, та частина останньої, яка не означена зв'язком із суб'єктом, не є об'єктом; по-друге, об'єктом може бути і стан свідомості. Виокремлюють різні типи об'єктів і, відповідно, різні типи суб'єктно-об'єктних відносин. Об'єктом може бути фізична річ, що існує в просторі й часі, або об'єктивно реальна ситуація [4].

Для того щоб визначити об'єкт діяльності Національної поліції, необхідно чітко усвідомлювати, що таке публічна безпека й порядок, адже діяльність Національної поліції спрямована не лише на цю категорію правовідносин.

Прийняття 2 липня 2015 року Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» зумовило запровадження оновленої концепції функціонування Національної поліції, регулювання правових засад організації та діяльності цього органу, зокрема впровадження в теорію та практику діяльності

правоохоронних органів нової термінології. Ідеться про терміни «публічна безпека» і «публічний порядок», зміст яких у цьому Законі не визначено.

Окремі науковці (І. В. Зозуля, О. І. Довгань), обґрунтовуючи актуальність окресленого питання, стверджують, що новостворена Національна поліція не призначена для забезпечення конституційно визначених громадського порядку та громадської безпеки [5, с. 90]. Більш категоричною є позиція В. Г. Фатхутдінова, який зауважує, що «можна констатувати нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, що слугує підставою для визнання нелегітимності функціонування цього органу загалом» [6].

Дослідження зазначеного питання в попередніх публікаціях [7] дало змогу дійти низки висновків:

1) уживання в Законі України «Про Національну поліцію» термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема Конституції України;

2) на сучасному етапі розвитку законодавчого поля терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок»;

3) з метою унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» варто замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» та «громадська безпека» (в іншому разі необхідно вносити зміни в понад 5 тис. нормативно-правових актів [6]). За будь-яких умов слід дати офіційне визначення цих термінів.

Отже, законодавчо передбачені терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» доцільно визнати суміжними з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок».

Категорії «публічна безпека» та «публічний порядок» зафіксовано в низці норм Закону України «Про Національну поліцію», у яких зазначено:

– «Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку» (ч. 1 ст. 1);

– завданням поліції є надання поліцейських послуг у сфері «забезпечення публічної безпеки і порядку» (п. 1 ч. 1 ст. 2);

– поліція, відповідно до покладених на неї завдань, «вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях» (п. 10 ч. 1 ст. 23);

– «поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку» (ч. 2 ст. 9);

– Міністр внутрішніх справ України «забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією» (п. 1 ч. 1 ст. 16);

– керівник поліції «вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку...» (п. 3 ч. 1 ст. 22);

– поліція «вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб)...» (п. 26 ч. 1 ст. 23 цього Закону) [8].

Ознайомившись із положеннями основного нормативного документа, який регламентує діяльність Національної поліції, можна дійти висновку про те, що:

– публічну безпеку і порядок визнано важливою сферою суспільного життя, яка потребує забезпечення та підтримки з боку Національної поліції;

– Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який провадить державну політику у сфері підтримання публічної безпеки та порядку (ст. 1 зазначеного Закону, п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877 [9]);

– формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку визначає Міністр внутрішніх справ України, спираючись на пропозиції керівника поліції;

– щодо публічної безпеки та порядку вживають як термін «забезпечення» (п. 1 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 9, п. 1 ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 1 ст. 22, п. 10 та п. 26 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»), так і «підтримання» (ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону).

Категорії «забезпечення» та «підтримання» зафіксовано також у тексті Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877 [10], де зазначено:

– основними завданнями Національної поліції є підтримання публічної безпеки і порядку (пп. 1 п. 3);

– Національна поліція, відповідно до покладених на неї завдань, уживає заходів, спрямованих на усунення загроз публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення (пп. 6 п. 4);

– Національна поліція вживає заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, інших публічних місцях (пп. 14 п. 4);

– Національна поліція здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує та узагальнює результати й ефективність поліцейської діяльності, інформує в порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку (пп. 41 п. 4);

– Голова Національної поліції вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку (пп. 2 п. 11).

У тлумачному словнику термін «забезпечення» (похідне від «забезпечувати») визначено як «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [3, с. 375].

«Підтримувати» означає продовжувати що-небудь, не давати припинитися, порушуватися, зникати тощо; зберігати, тримати в певному стані, в потрібному вигляді; виступати на захист чого-небудь [3, с. 968].

На нашу думку, ці обидві категорії є поняттями подовжувальної дії, спрямованими на збереження, захист і гарантування належного рівня публічної безпеки та порядку в

державі. Отже, вживання цих термінів як споріднених можна вважати допустимим.

У межах діяльності щодо забезпечення та підтримання публічної безпеки й порядку в теоретичному та прикладному значеннях важливим є визначення супутнього терміна – «публічне місце».

Під час аналізу вітчизняного нормативного поля ми дійшли висновку, що означений термін хоча й наявний у ньому (наприклад, у ч. 1 п. 10 ст. 23 та ч. 1 п. 4 ст. 41 Закону), проте чітко не визначений. Поняття «громадське місце» визначено в ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [10]. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 цього нормативного акта, громадське місце – це частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, зокрема під'їзди, а також підземні переходи, стадіони.

Зазначене дає підстави вважати, що:

1) визначення цього терміна спрямовано на реалізацію цілей саме Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», що безпосередньо передбачено в ст. 1 цього Закону;

2) сутність наведеного визначення не охоплює всі можливі випадки, за яких виникає необхідність забезпечення та підтримання публічної безпеки й порядку, а отже, не відповідає змісту діяльності Національної поліції.

Тому доцільно закріпити в Законі України «Про Національну поліцію» таке визначення: «публічне місце – це будь-яка будівля, споруда або інше місце, яке доступне або відкрите для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, крім приватного або іншого простору, обмеження вільного доступу на яке передбачено законодавчо».

Проаналізувавши нормативно-правову регламентацію окремих сфер діяльності правоохоронних органів, доходимо таких висновків:

1) публічна безпека й порядок можуть і повинні бути об'єктом діяльності Національної поліції, а їх забезпечення та підтримання – одним із завдань цього органу. Водночас об'єктом його діяльності можуть слугувати й інші суспільні блага;

2) зазначені завдання слід виконувати законним шляхом, через певні види діяльності Національної поліції з урахуванням адміністративно-територіальних, демографічних, культурних, економічних та інших факторів, що впливають на рівень публічної безпеки й порядку;

3) власне види діяльності щодо забезпечення та підтримання публічної безпеки й порядку потребують проведення додаткових досліджень;

4) Закон України «Про Національну поліцію» варто доповнити визначенням терміна «публічне місце».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.

2. Петрушенко В. Л. Тлумачний словник основних філософських термінів / В. Л. Петрушенко. – Львів: Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2009. – 264 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.

4. Лекторский В. А. Новая философская энциклопедия: в 4 т. [Электронный ресурс] / В. А. Лекторский. – М.: Мысль, 2001. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/852/%D0%9E%D0%91%D0%AA%D0%95%D0%9A%D0%A2. – Загл. с экрана.

5. Зозуля І. В. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? / І. В. Зозуля, О. І. Довгань // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 85–92.

6. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України» [Електронний ресурс] / В. Г. Фатхутдінов. – Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpekav-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini>. – Назва з екрана.

7. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок» / А. Є. Крищенко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2017. – № 1. – С. 206–214.

8. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

9. Про затвердження Положення про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>. – Назва з екрана.

10. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України від 22 верес. 2005 р. № 2899-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 565.

REFERENCES

1. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: vid 4 bereznia 2016 roku Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy: vid 14 bereznia 2016 roku No. 92/2016 [Decree of the President of Ukraine on the decision of the national security and defense council of ukraine from March 4, 2016 on the concept of development of the security and defense sector of ukraine from March 14, 2016, No. 92/2016] [in Ukrainian].

2. Petrushenko, V.L. (2009). *Tlumachnyi slovnyk osnovnykh filosofskykh terminiv* [Explanatory dictionary of basic philosophical terms]. Lviv: Nats. un-t Lvivska politehnika [in Ukrainian].

3. Busel, V.T. (Ed.). (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.)* [Great explanatory dictionary of the modern Ukrainian language (With additional and revised.)]. Kyiv, Irpin: Perun [in Ukrainian].

4. Lektorskyi, V.A. (2001) *Novaia filosofskaia entsyklopediia* [New philosophical encyclopedia]. (Vols. 4). Moscow: Mysl. Retrieved from http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/852/%D0%9E%D0%91%D0%AA%D0%95%D0%9A%D0% [in Russian].

5. Zozulia, I.V. (2015). Zakon Ukrainy Pro Natsionalnu Politsiiu: publiczna chy hromadska bezpeka? [Law of Ukraine on the National police: public or public security?]. *Forum prava, Forum of Law*, 5, 85-92 [in Ukrainian].

6. Fatkhutdinov, V.H. Chastotnist operatsionalizatsii ta kontekstualnist vykorystannia termina publiczna bezpeka v Zakoni Ukrainy Pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy [The frequency of operationalization and the contextuality of the use of the term public security in the Law of Ukraine on the national police]. Retrieved from <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannya-terminu-publiczna-bezpekav-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini> [in Ukrainian].

7. Kryschenko, A.Ye. (2017). Osoblyvosti vyznachennia termina publiczna bezpeka i poriadok [Peculiarities of the definition of the term public security and order]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav, Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 1, 206-214 [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy pro Natsionalnu politsiiu: vid 2 lyp. 2015 r. No. 580-VIII [Law of Ukraine on the National police from July 2, 2015, No. 580-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40-41 [in Ukrainian].

9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnu politsiiu: vid 28 zhovt. 2015 r. No. 877 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the regulation on the National Police from October 28, 2015, No. 877. (n.d.). Retrieved from zakon2.rada.gov.ua. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy Pro zakhody schodo poperedzhennia ta zmenshennia vzhyvannia tiutunovykh vyrobiv i ikh shkidlyvoho vplyvu na zdorovia naselennia: vid 22 veres. 2005 r. No. 2899-IV [Law of Ukraine on measures to prevent and reduce the use of tobacco products and their harmful effects on public health from September 22, 2005, No. 2899-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 52 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 27.02.2017
