

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ БАЗОВОГО ПОНЯТТЯ У СФЕРІ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Зенін А. П.,

*доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
ім. Ярослава Мудрого,
канд. техн. наук, доцент*

Головним викликом сьогоденної ситуації в Україні є виклик до безпеки держави та безпеки суспільства, виклик правоохоронним органам до завдань забезпечення ними правопорядку та безпеки суспільства. Він проявляється в тому, що сьогоденний стан суспільства характеризується найнебезпечнішою ситуацією – соціальною надзвичайною ситуацією державного рівня. Це було визначено розпорядженням КМУ від 26.01.2015 р. № 47-р «Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації Єдиної державної системи цивільного захисту України». Це підтверджується тим, що, мабуть, щодня в країні виникають події, які руйнують безпеку суспільства діями протестних масових заворушень, що призводить до масштабних порушень громадського порядку повсюдними перестрілками з нелегальної бойової зброї, яка зазнала великого незаконного обігу внаслідок воєнної та соціальної надзвичайних ситуацій, значним зростанням озброєної та тяжкої злочинності. Такі та інші масові незаконні дії призводять до руйнації безпечного стану суспільства, який у сучасному національному законодавстві отримав нові терміни – «публічна безпека» та «публічний порядок».

Терміни «публічна безпека» та «публічний порядок» вперше з'являються в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII. До прийняття цього Закону терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» не використовувались в жодному нормативно-правовому акті. Перша поява даного терміна відбувається в цьому Законі при визначенні поняття поліції, де, фактично, закріплюється однією з головних її функцій – «підтримання публічної безпеки і порядку» (ст. 1), а також у ст. 2, де «забезпечення публічної безпеки і порядку» визначається одним з основних завдань поліції. В Законі ці терміни зустрічаються в 15 статтях, але жодного визначення законодавець не дає!

Незважаючи на загальне розуміння поняття публічної безпеки як суспільного явища, в цьому Законі, а також в інших немає конкретно його визначення. Тому метою доповіді є постановка питання до правозастосування терміна «публічна безпека» як об'єкта діяльності Національної поліції та обговорення заяв експертів до «легітимність

завдань» поліції щодо «підтримання публічної безпеки і порядку» при правовій невизначеності в законодавстві понять публічної безпеки і порядку.

В Законі України «Про Національну поліцію» поряд з терміном «публічна безпека» вживається термін «громадська безпека», але дуже специфічно – в якості умов забезпечення чи умов проявів «публічної безпеки». Наприклад, у п. 3 ст. 39 Закону стосовно умов вилучення зброї, на яку поширюється дозвільна система – «у випадку виявлення порушення правил поведінки та правил використання, що загрожують громадській безпеці»; у п. 1 ст. 40 «поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку може закріплювати автоматичну фото- і відеотехніку з метою попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб»; в ст. 45 ці терміни використовуються для визначення правових умов застосування спеціальних засобів: «Поліцейський для забезпечення публічної безпеки і порядку застосовує спеціальні засоби, визначені цим Законом ... для припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень».

Виходячи з цього видно, що законодавець у Законі України «Про Національну поліцію», вживаючи терміни «публічна безпека» і «громадська безпека (громадський порядок)», не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін «публічна безпека» до базових, оскільки її підтримує Національна поліція (ст. 1), а її забезпечення є завданням поліції (ст. 2). А термін «громадська безпека (громадський порядок)» – до другорядних, реалізація яких відбувається застосуванням поліцією виключно спеціальних засобів, вилученням зброї, застосуванням засобів фото- і кінозйомки та відеозапису, тощо.

Слід звернути увагу на те, що в Основному Законі держави відсутнє жодне згадування термінів «публічна безпека» і «публічний порядок». При тому, що термін «громадський порядок» вживається в ч. 3 ст. 34 відносно обмеження законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; у ч. 2 ст. 35 – стосовно обмеження законом права на свободу світогляду і віросповідання в інтересах охорони громадського порядку; у ч. 1 ст. 36 – щодо обмеження законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; у ч. 2 ст. 39 – стосовно обмеження щодо реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи і демонстрації може встановлюватися судом лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам.

Таким чином, між Конституцією та Законом України «Про Національну поліцію» є неузгодженість у правозастосуванні понять «громадський порядок / громадська безпека» та «публічна безпека». Слідом за Конституцією ці терміни мають широке використання у націо-

нальному законодавстві, а термін «публічна безпека» – не має. Так, в тексті Закону України «Про Національну поліцію» терміни «публічний порядок» та «публічна безпека» активно вживаються у статтях 1, 2, 9, 15, 16, 18, 22, 23, 26, 30, 36, 40, 41, 45, 86, що суттєво дисонує із практикою вживання усталених термінів в існуючому масиві чинних законодавчих і підзаконних актів, починаючи з Конституції і кодексів України аж до ряду інших законів, що містять згадку про «громадський порядок» і «громадську безпеку». Загалом термін «громадський» зустрічається у назвах 24-х документів, а також у текстах 795-ти документів. Навіть на рівні статистики порівняння йде на користь даного терміна, а не лексичної одиниці «публічний» (Фатхутдінов В. Г. «Громадський VS публічний у дзеркалі правничої герменевтики», 2015).

Особливу важливість законодавчого визначення поняття «публічна безпека» та його узгодження з поняттями «громадська безпека / громадський порядок» з інших законодавчих актів набуває у сфері служби в правоохоронних органах, де «поліцейський для забезпечення публічної безпеки і порядку застосовує спеціальні засоби», як зазначено в ст. 45 п. 1 Закону «Про Національну поліцію». Правові засади застосування спеціальних засобів поліцейських заходів примусу, особливо застосування вогнепальної зброї, яка «є найбільш суворим заходом примусу» згідно зі статтею 46, п. 1 Закону «Про Національну поліцію», вимагають законодавчого визначення як поняття, так і суспільного явища «публічної безпеки». В статтях 42-46 цього Закону викладені чіткі умови, вимоги та обмеження застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї для «забезпечення публічної безпеки і порядку», яких складно дотримуватися правоохоронцям у небезпечних ситуаціях без чіткого визначення понять та явищ публічної безпеки та громадської безпеки. Складність служби в правоохоронних органах посилюється суворою відповідальністю поліцейських за наслідки застосування спеціальних засобів та зброї в умовах правової невизначеності базового поняття об'єкта правоохоронної діяльності.

Такі правові та реальні умови забезпечення публічної безпеки вимагають від поліцейських високого рівня професійних компетенцій з питань застосування спеціальних засобів та зброї, з одного боку, а з іншого – більш чіткого визначення меж, ознак та умов суспільного явища та законодавчого поняття публічної безпеки. Експерти передбачають два взаємовиключні шляхи вирішення означеної юридичної колізії:

- 1) внесення змін та доповнень до вже прийнятого Закону України «Про Національну поліцію» і заміни невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміна «публічна безпека» на термін «громадська безпека»;
- 2) внесення змін та доповнень в існуючий масив нормативно-правових актів (приблизно більше 5000!), а також визначення даного

поняття через доповнення Закону України «Про Національну поліцію» відповідною статтею щодо визначення термінів.

Таким чином, відсутність роз'яснення в Законі «Про Національну поліцію» поняття «публічна безпека», яке визначає важливе завдання та мету діяльності Національної поліції, при умові невизначеності правового співвідношення з поняттям «громадська безпека / громадський порядок» створює некоректну юридичну ситуацію в законодавстві та некоректну правову ситуацію в службі правоохоронців. Така некоректність вимагає пошуку шляхів вирішення цього проблемного питання, інакше вона дозволяє заявляти «про нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, що формує правові підстави для визнання нелегітимності функціонування даного органу в цілому» (по В. Г. Фатхутдінову). Якнайшвидше внесення змін в законодавство з правоохоронної діяльності зазначених змін, доповнень та роз'яснень відносно понять «публічна безпека» та «громадська безпека» дозволить виправити ці системні помилки законодавця, а Національній поліції більш ефективно забезпечити підтримання публічної безпеки і порядку.