

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС МАСОВИХ ЗАХОДІВ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

У статті проаналізовано законодавчу базу у сфері публічної безпеки та порядку під час масових заходів. Обґрунтовано колізійність чинного законодавства і наголошено на необхідності визначення поняття публічної безпеки та порядку під час масових заходів. Запропоновано авторський підхід до розуміння цієї правової категорії.

Ключові слова: публічна безпека, публічний порядок, громадська безпека, громадський порядок, Національна поліція, масові заходи, адміністративне право.

В статье проанализирована законодательная база в сфере публичной безопасности и порядка во время массовых мероприятий. Обоснована коллизийность действующего законодательства и отмечена необходимость определения понятия публичной безопасности и порядка во время массовых мероприятий. Предложен авторский подход к пониманию данной правовой категории.

Ключевые слова: публичная безопасность, публичный порядок, общественная безопасность, общественный порядок, Национальная полиция, массовые мероприятия, административное право.

The article analyzes the legislative base in the sphere of public security and order during mass events. The conflict of laws is valid, and the need to define the notion of public security and order during mass events is noted. An author's approach to understanding this legal category is proposed.

Key words: public security, public order, the National Police, mass events, administrative law.

Вступ. Під впливом глобальних тенденцій демократизації та гуманізації суспільних відносин як у країнах Європейського Союзу, так і інших країнах світу, в Україні також відбуваються якісно нові зміни у розбудові та розвитку держави, її політиці, соціальній, економічній та інших сферах, та відповідно у правотворчості та правозастосуванні. Ці та інші реформи супроводжуються посиленням громадської активності, спрямованої на висловлення поглядів та ставлення населення до тих чи інших проблем та актуалізацію їх вирішення, вимог щодо забезпечення їх прав, свобод та інтересів, задоволення нагальних потреб тощо, яка, у свою чергу найчастіше виявляється у масових заходах різного генезу.

Конституцією України гарантоване право громадян на здійснення виключно мирних масових заходів у законодавчо визначеному порядку, проте нерідко різні збори, демонстрації, мітинги, страйки, вуличні походи, що вже стали звичайною практикою волевиявлення населення, відбуваються з порушенням законодавчо встановлених вимог (які наразі характеризуються безсистемністю, неповнотою та колізійністю норм права), проявами злочинності, виступами екстремістів тощо, що є загрозою не лише публічній безпеці та порядку, але й у деяких випадках і національній безпеці держави загалом. У зв'язку з цим, у сучасних умовах підвищених соціально-економічних, політичних та інших ризиків підтримання публічної безпеки та порядку, що є, передусім, завданням діяльності Національної поліції України, набуває ще вагомішого значення у суспільстві.

Постановка завдання. Отже, сутність саме публічної безпеки та порядку під час масових заходів як об'єкту адміністративно-правової охорони залишається недослідженою, зважаючи на

© ДОЛИННИЙ А.В. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

відсутність законодавчого тлумачення поняття «публічної безпеки та порядку», зокрема, у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. №580-VIII, де воно вперше з'явилося, та відповідно термінологічної узгодженості з іншими нормативно-правовими актами, де наразі використовуються ustalені юридичні конструкції «громадська безпека» та «громадський порядок»; тим самим спричиняє законодавчу колізійність у сфері забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку. У той же час європейська та світова юридична практика свідчить про виправданість використання поняття «публічної безпеки та порядку» та його схвальне сприйняття міжнародною спільнотою. Тому вище сказане обумовлює не лише актуальність дослідження публічної безпеки та порядку під час масових заходів як об'єкту адміністративно-правової охорони, але й внесення необхідних змін у чинне законодавство з метою його гармонізації й усунення наявних недоліків.

Метою даної статті є дослідження поняття публічної безпеки та порядку під час масових заходів як об'єкту адміністративно-правової охорони.

Результати дослідження. Окремі аспекти публічної (громадської) безпеки та порядку під час масових заходів досліджували М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, А.В. Басов, І.П. Голосніченко, О.І. Довгань, І.В. Зозуля, В.В. Князев, О.В. Кузьменко, М.І. Логвіненко, А.Е. Маслов, В.І. Олєфір, О.І. Парубов, В.Г. Поліщук, О.С. Проневич, В.І. Салієнко, О.Ю. Синявська, С.Г. Стеценко, В.Г. Фатхутдінов, А.О. Яременко та інші. Зазначені вчені здійснили значний внесок у теорію адміністративного права щодо вищевказаного питання.

Варто зазначити, що у Конституції України – Основному Законі держави жодного разу не вживається поняття «публічна безпека» чи «публічний порядок». Натомість, використовується термін «громадський порядок». Зокрема, у пункті 17 статті 92 Конституції України зазначається, що виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України та забезпечення громадського порядку. Також у статті 34 Конституції України, у якій закріплюється право на свободу думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань, відмічається можливість обмеження здійснення цих прав законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Аналогічно у статті 39, яка встановлює право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, звертається увага на те, що обмеження реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку [1]. Тобто конституційно громадський порядок позиціонується за своєю значущістю на ряду з національною безпекою у державі.

Проте, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV поняття «громадської безпеки» та «громадського порядку» не згадуються взагалі. Тлумачиться лише сутність «національної безпеки» [2], при чому, на нашу думку, дане визначення є занадто широким і загалом складним для розуміння, проте з його аналізу можна дійти висновку, що громадська безпека та порядок є важливою складовою національної безпеки, яка характеризує інтереси суспільства. У свою чергу, в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14.03.2016 р. № 92/2016 зазначається, що одним з основних завдань сектору безпеки і оборони є забезпечення громадської безпеки. При цьому до завдань розвитку сектору безпеки і оборони віднесено: 1) ефективне виконання Національною поліцією України як центральним органом виконавчої влади функцій у сферах протидії злочинності, зокрема організованим, та забезпечення громадського порядку; 2) підвищення спроможностей Національної гвардії України до виконання завдань із підтримання громадської безпеки, охорони громадського порядку [3] тощо.

Але у цьому ж документі проголошено, що метою розвитку Міністерства внутрішніх справ України на сучасному етапі є його становлення як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку й т.ін. Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав та свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. Її головними завданнями є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки та порядку [3]. Як бачимо, законодавець одночасно використовує поняття, як громадської безпеки та порядку, так і публічної безпеки та порядку, не розмежовуючи й не пояснюючи їх при цьому. Проте, оскільки дані терміни, наприклад, були застосовані стосовно одного й того самого

державного органу – Національної поліції України, можна стверджувати, що у даному випадку вони використані синонімічно.

Аналогічно в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015 зазначено, що Національна поліція як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься через Міністра внутрішніх справ України, виконуватиме функції у сферах протидії злочинності, зокрема організованій, та забезпечення громадського порядку; для підтримання громадського порядку на місцях органи місцевого самоврядування створюватимуть у межах власних бюджетів муніципальну поліцію [4] тощо.

У той же час у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII прямо вказується на те, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав та свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку [5]. Це також свідчить про ототожнення досліджуваних термінів, яке при цьому вважаємо необґрунтованим, зважаючи на відсутність відповідного пояснення та їх невживаність у Конституції України.

Більш того, підтвердженням синонімічного вживання й розуміння публічної та громадської безпеки й порядку є сама вже назва Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки та порядку, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» від 10.08.2016 р. № 773 [6], хоча в Законі України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII надалі використовуються терміни «громадська безпека», «громадський порядок» (статті 1, 2 та ін.) [7].

Крім того, «новомодні» поняття публічної безпеки і порядку вже містяться у деяких нормативних актах, хоча й також без законодавчого тлумачення й при одночасному вживанні з установленими конструкціями «громадської безпеки» та «громадського порядку». Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28.10.2015 р. № 878 зазначається, що Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку та ін. [8]. Аналогічно у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII вказується, що 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 [5].

Отже, у результаті проведеного дослідження, приходимо до висновку, що законодавець синонімічно вживає поняття публічної (громадської) безпеки та порядку, що призводить до колізійності чинного законодавства. На цій проблемі наголошують і інші правознавці. Зокрема, В.Г. Фатхутдінов стверджує, що вживання терміну «публічний» у контексті дослідження обмежене лише науковою сферою і не має свого аналогу й уживаності у законодавчому обігу, оскільки функціонування його у чинних нормативно-правових актах України не зафіксовано. Через це автор вбачає вирішення означеної юридичної колізії шляхом або внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (заміна невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» на термін «громадська безпека»), або внесення змін та доповнень в наявний масив нормативно-правових актів (більше ніж 5000), а також визначення цього поняття через доповнення Закону України «Про Національну поліцію» відповідною статтею щодо його тлумачення [9].

Натомість, на думку І.В. Зозулі, законодавець у Законі України «Про Національну поліцію», вживаючи терміни публічна безпека та громадська безпека не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін публічної безпеки до базових, оскільки саме її підтримує Національна поліція, відповідно її забезпечення є завданням поліції. Термін громадської безпеки й громадського порядку відноситься до другорядних, технічних, реалізація яких відбувається застосуванням з боку поліції виключно спеціальних засобів вилученням зброї, застосуванням засобів фото- і кінозйомки, відеозапису тощо [10, с. 88].

Варто погодитися з В.Г. Фатхутдіновим стосовно того, що історія вживання термінів «громадська безпека» та «громадський порядок» тягнеться ще з радянських часів, тому зрозумілим є прагнення новаторів до модернізації. При цьому при розробці концепції закону «Про Національ-

ну поліцію» його автори спиралися на досвід, накопичений зарубіжними країнами, насамперед, США, Франції, Великої Британії, Німеччини, разом із чим механічно була перенесена й термінологія [11, с. 49]. Вище сказане обґрунтовує нагальність з'ясування сутності поняття публічної безпеки та порядку.

Оскільки в жодному нормативному документі офіційно не тлумачиться поняття публічної безпеки та порядку, вважаємо доречним спершу звернути увагу на офіційне визначення громадської безпеки та порядку, що міститься у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08.07.2011 р. №3673-VI, а саме: громадська безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних та духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки; громадський порядок – це сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм [12].

З цього приводу В.Г. Фатхутдінов слушно підкреслює, що домінантою у розумінні прикметника «публічний» є те, що асоціюється з поняттями «відкритий, прилюдний, гласний», а у прикметника «громадський» – те, що базується на суспільних, соціальних відносинах. Тому, коли йдеться про «публічний порядок» і «публічну безпеку», можна говорити про забезпечення стану безконфліктності лише в обмеженій локації без екстраполяції на суспільні відносини [11, с. 49], із чим не можемо погодитися у повній мірі.

Так, у тлумачному словнику української мови зазначається, що «громадський» – це той, який виникає, відбувається у суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним; суспільний; належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; призначений для загального користування; у якому бере участь весь колектив; який добровільно обслуговує різні сторони життя колективу [13, с. 174]. Натомість, «публічний» – той, який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний; призначений для широкого відвідування, користування; громадський [14, с. 383]. Як бачимо, у загальному розумінні «публічний» і є «громадським». Тобто поняття «публічний», на наш погляд, є дещо ширшим за «громадський» та включає його у свій зміст.

Так, О.В. Баграченко вважає, що категорія «публічна безпека» більш точно відображає сучасні тенденції суспільного та державного розвитку у напрямі, що відповідає пріоритетності життя, здоров'я та особистої безпеки людини та громадянина, її благополуччя та добробуту [15, с. 85], із чим варто погодитися. О.С. Проневич під публічною безпекою розуміє збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян перед загрозованими для правопорядку явищами, а також фактичний стан, що уможливило без нараження на шкоду нормальне функціонування державної організації та реалізації її інтересів збереження життя, здоров'я та майна людей, а також користування правами та свободами, гарантованими конституцією та іншими правовими приписами [16, с. 743].

Досліджуючи поняття публічної безпеки та порядку під час масових заходів як об'єкту адміністративно-правової охорони, варто зазначити, що публічна безпека та порядок є об'єктами різних видів охорони, серед яких чільне місце займає адміністративно-правова охорона [15, с. 84]. С.М. Алфьоров з цього приводу зазначає, що наука адміністративного права ще з часів як царської Росії, так і після революції 1917 р. містила у собі багато збережених до нашого часу адміністративно-правових інститутів, серед яких і охорона громадського порядку. При цьому ставлення до громадського порядку, безпеки відображає соціально-моральну ціль адміністративно-правових норм [17, с. 6, 15]. Крім того, автор зазначає, що інститут адміністративної відповідальності є одним з важливих інститутів адміністративного права, який виступає важливим засобом охорони громадського порядку [17, с. 81]. У свою чергу, Е.Ф. Демський, досліджуючи принцип забезпечення та охорони інтересів особи та держави, підкреслює, що норми адміністративного процесуального права повинні бути сконструйовані таким чином, щоб передбачали зобов'язання (обов'язок) органів, які розглядають та вирішують індивідуальні адміністративні справи, забезпечували захист не тільки інтересів, прав та свобод людини, а й інтереси держави, громадського порядку... [18, с. 29-30]. Крім того, автор характеризує адміністративний процес так, що суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громадського порядку... [18, с. 119].

З вище сказаного випливає, що публічна безпека та порядок під час масових заходів є невіддільним об'єктом адміністративно-правової охорони, яка здійснюється за допомогою передбачених законодавством методів, форм, процедур, засобів тощо. Сучасний стан законодавства у сфері публічної безпеки та порядку під час масових заходів потребує уніфікації та гармонізації термінологічного апарату і офіційного визначення поняття публічної безпеки та порядку.

Висновки. Отже, підсумовуючи вище викладене, пропонуємо під публічною безпекою та порядком під час масових заходів як об'єктом адміністративно-правової охорони розуміти відкриту систему гласних упорядкованих суспільних відносин, які забезпечують належні умови життєдіяльності населення та стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства під час проведення масових заходів від загроз та небезпек природного або техногенного характеру, попередження їх виникнення, усунення негативних наслідків у разі заподіяння ними шкоди й нанесення збитків шляхом встановлення, реалізації та дотримання адміністративно-правових норм.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. 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 14.03.2016 р. № 92/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran14#n14>.
5. Про Національну поліцію : Закон від 02.07.2015 р. №580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
6. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.
7. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 17. – Ст. 594.
8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.
9. Фатхутдінов В.Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України» / В.Г. Фатхутдінов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.
10. 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.
11. Фатхутдінов В.Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики / В.Г. Фатхутдінов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 4. – Т. 1 – С. 45-50.
12. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. №3673-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 9. – Ст. 64.
13. Словник української мови : в 11 томах. – Т. 2. – К. : Наук. думка, 1971. – 550 с.
14. Словник української мови : в 11 томах. – Т. 8. – К. : Наук. думка, 1977. – 927 с.
15. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони / О.В. Батраченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Вип. 29, ч. 2., – Т. 3. – С. 84-86.
16. Проневич О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі / О.С. Проневич // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 741-747.

17. Адміністративне право. Загальна частина : [навч. посіб.] / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
18. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

УДК 347.73

ДОРОШЕНКО Д.П.

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА ТА ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ ПРИМУС: ПИТАННЯ ВЗАЄМОБУМОВЛЕНOSTІ

Статтю присвячено аналізу взаємообумовленості існування соціальної держави та державного примусу, зокрема, у сфері оподаткування. Автор дійшов висновку, що державний примус у правовій соціальній державі має такі особливості: слугує захисту інтересів громадян і суспільства загалом; є базовим методом управління суспільством; здійснюється в закріпленій нормативно-правовими актами процедурній формі; не має характеру насильства, свавілля, а спрямований насамперед на виховання добросовісного громадянина.

Ключові слова: соціальна держава, правова держава, примус, оподаткування, сплата податків.

Статья посвящена анализу взаимобусловленности существования социального государства и государственного принуждения, в частности, в сфере налогообложения. Автор пришел к выводу, что государственное принуждение в правовом социальном государстве имеет следующие особенности: служит защите интересов граждан и общества в целом; является базовым методом управления обществом; осуществляется в закреплённой нормативно-правовыми актами процедурной форме; не носит характера насилия, произвола, а направлено прежде всего на воспитание добросовестного гражданина.

Ключевые слова: социальное государство, правовое государство, принуждение, налогообложение, уплата налогов.

The article is devoted to analysis of interdependence of the existence of the welfare state and of state coercion, particularly in the field of taxation. The author came to the conclusion that government coercion in the legal social state has the following features: serves to protect the interests of citizens and society as a whole; is the basic method of management of the company; are established by regulatory legal acts of the procedural form; the nature of violence, tyranny, and aimed primarily at the education of the good citizen.

Key words: social state, rule of law, coercion, taxation, taxes.

Постановка проблеми. Сучасний період у політичному й економічному житті України в умовах світової фінансової кризи характеризується загостренням соціальних суперечностей у всіх сферах суспільного життя, виникненням на їх підставі надзвичайно гострих конфліктів – конфронтацій, різноманітних зіткнень тощо. Усе це вимагає серйозного та детального аналізу, перегляду й вивчення проголошеного в Конституції України курсу на побудову соціальної держави.

© ДОРОШЕНКО Д.П. – докторант (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)