

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2025.16>

А. І. Кисько
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативного-розшукової діяльності
та інформаційної безпеки факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0009-0008-0758-1641

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТУ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

В дослідженні йде мова про погляди українських дослідників та законодавців на розуміння поняття «публічна безпека і порядок». Наголошується на тому, що у різних нормативно-правових актах застосовується терміносполучення «публічна безпека і порядок» а також «громадська безпека і порядок». Вказано на необхідність законодавчого закріплення таких понять, як «публічна безпека і порядок» та «публічне місце». Підсумовано, що в сучасному законодавстві України існують колізії у питанні застосування терміносполучень «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок». На прикладах застосування зазначених терміносполучень у Законах України «Про Національну поліцію», «Про національну безпеку України», Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» вказано, що законодавець їх ототожнює, хоча й може застосовувати їх у одних і тих самих актах. Вказано, що законодавцем визначається громадська (публічна) безпека і порядок як стан, за якого життєво важливі для суспільства й громадян цінності, інтереси, права і свободи захищені від будь-яких загроз. Також зроблено висновок, що серед дослідників адміністративного права існує дискусія щодо доцільності застосування у законодавстві терміносполучення «публічна безпека і порядок» через те, що у більшості нормативно-правових актів міститься терміносполучення «громадська безпека і порядок» як звична конструкція, яка застосовувалася до 2015 року, коли вперше «публічна безпека і порядок» з'явилася в Законі України «Про Національну поліцію України». Водночас дослідники зауважують на ототожненні цих терміносполучень законодавцем. Визначення «публічна безпека і порядок», які наводять деякі дослідники, скоріше стосуються ідеального стану речей та суспільних відносин, до якого варто розвиватися та прагнути у реальності.

Ключові слова: підтримання, публічне місце, порядок і безпека, суспільні та державні цінності, захист від загроз.

Kysko A. I. DOCTRINAL APPROACHES TO THE CONCEPT AND CONTENT OF PUBLIC SAFETY AND ORDER IN THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

The study discusses the views of Ukrainian researchers and legislators on the understanding of the concept of "public safety and order". It is emphasized that in various regulatory legal acts the term combination "public safety and order" and "public safety and order" are used. The need for legislative consolidation of such concepts as "public safety and order" and "public place" is indicated. It is summarized that in the modern legislation of Ukraine there are conflicts in the issue of the use of the term combinations "public safety and order" and "public safety and order". Based on examples of the use of the specified term combinations in the Laws of Ukraine "On the National Police", "On the National Security of Ukraine", "On the Peculiarities of Ensuring Public Order and Public Safety in Connection with the Preparation and Holding of Football Matches", it is indicated that the legislator identifies them, although he may use them in the same acts. It is indicated that the legislator defines public safety and order as a state in which values, interests, rights and freedoms that are vital for society and citizens are protected from any threats. It is also concluded that among researchers of administrative law there is a discussion about the appropriateness of using the term "public safety and order" in legislation due to the fact that most regulatory legal acts contain the term "public safety and order" as a familiar construction that was used until 2015, when "public safety and order" first appeared in the Law of Ukraine "On the National Police of Ukraine". At the same time, researchers note the identification of these term combinations by the legislator. The definitions of "public safety and order" given by some researchers rather relate to the ideal state of affairs and social relations that should be developed and strive for in reality.

Key words: maintenance, public place, order and safety, public and state values, protection from threats.

Постановка проблеми. В адміністративному праві та у законодавстві України використовуватися активно конструкція «публічна безпека і порядок» стали після прийняття у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію», до цього часу застосовувався здебільшого термін «громадська безпека і порядок». Для розвитку органів державної влади, науки адміністративного права десять років не є значним відрізком часу у порівнянні із історією розвитку і становлення державних інститутів та адміністративного

права країн із сталими демократичними інститутами, які мають історію у багато десятків років або навіть сотень. Тому на нашу думку висвітлення проблематики поняття та змісту публічної безпеки і порядку залишається актуальною для науки адміністративного права, оскільки на теоретичному підґрунті засновується поліпшення практичної діяльності поліції (щодо підтримання публічної безпеки і порядку), вносяться зміни до чинних нормативно-правових актів, як регулюють суспільні відносини у сфері надання поліцей-

ських послуг із підтримання публічної безпеки і порядку. Акцентуємо увагу й на тому, що базою пізнання особливостей, ознак певного явища у суспільних відносин є надання йому визначення поняття та змісту явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове питання висвітлення поняття та змісту публічної безпеки і порядку в адміністративному праві розглядають наступні дослідники: В. Авер'янов, В. Барба, О. Батраченко, О. Бандурко, Р. Герасимчук, П. Голосніченко, О. Довгань, О. Дубенко, І. Зозуля, Т. Козюк, А. Манжула, В. Фатхутдінов та інші.

Метою статті є розглянути підходи та проблеми визначення поняття та змісту публічної безпеки і порядку із точки зору науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Ми розглядатимемо поняття та зміст публічної безпеки із позицій українських законодавців, тобто аналізу ситуації із законодавчим закріпленням визначення такого поняття, а також із позиції дослідників у сфері адміністративного права, які розглядають поняття «публічна безпека і порядок».

Під час аналізу нормативно-правових актів можна дійти висновку про відсутність уніфікованого застосування терміносполучення «публічна безпека і порядок». В деяких актах міститься зазначена конструкція, в інших «громадська безпека і порядок», або «громадський порядок» чи «публічний порядок». Такі визначення можуть застосовуватися паралельно у нормативно-правових актах. Термін «публічна безпека і порядок» застосовується у Законі України «Про Національну поліцію України» у визначенні Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом підтримання публічної безпеки і порядку, поліція також відповідно до цього Закону надає поліцейські послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [9]. Зауважимо, що у ст. 1 застосовується словосполучення «підтримання публічної безпеки», а вже у ст. 2 «забезпечення публічної безпеки і порядку», уникаючи уніфікації застосування терміносполучень.

П. 10 ч. 1 ст. 23 Закону України серед поліцейських повноважень передбачено вжиття 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, що окреслює розуміння просторових меж, де така безпека і порядок мають підтримуватися поліцейськими, тобто у публічних місцях, перелік яких не є вичерпним у п. 10 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію України». П. 27 ч. 1 ст. 23 зазначеного Закону застосовується терміносполучення «забезпечення публічної безпеки і поряд-

ку» у контексті вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), і у цьому ж пункті, а саме у другому абзаці застосовується терміносполучення «громадської безпеки і порядку»: «залучення для проведення виконавчих дій поліцейських здійснюється за вмотивованою постановою виконавця, яка надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем проведення відповідної виконавчої дії. Відмова у залученні поліції для проведення виконавчих дій допускається лише з підстав залучення особового складу даного територіального органу поліції до припинення групового порушення *громадської безпеки і порядку* чи масових заворушень під час дії воєнного стану, а також для подолання наслідків надзвичайних ситуацій, небезпечних подій, у тому числі аварій, епідемій» [9]. Конструкція «забезпечення публічної безпеки і порядку застосовується у інших статтях Закону України «Про Національну поліцію України», а саме у ст. 36, ст. 45 (надає право заради забезпечення публічної безпеки і порядку застосовувати спеціальні засоби). У ст. 45 одразу також й вказується, що спеціальні засоби застосовуються для припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень. Натомість в зазначеному Законі немає визначень «публічна безпека і порядок»; «громадська безпека і порядок» або забезпечення чи підтримання такої безпеки і порядку.

В інших нормативно-правових актах, наприклад, у Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад паралельно застосовуються терміносполучення у пп. 3 п. 2 Розділу II у контексті обов'язків дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад «публічна безпека», а у пп. 11 п. 2 Розділу II «забезпечення публічної безпеки і порядку». П. 2 Розділу III Інструкції з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням дільничні офіцери поліції та поліцейські офіцери громад проводять відкриті зустрічі та гласні виступи щодо стану дотримання законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результатів своєї діяльності на відповідній поліцейській дільниці [4]. Тобто вже застосовується ще одне терміносполучення «охорони громадського порядку». Нажаль, у цьому нормативно-правовому акті також не зазначаються поняття підтримання або забезпечення публічної безпеки і порядку.

Якщо ми вважаємо за необхідне законодавче закріплення поняття публічної безпеки і порядку, А. Крищенко наголошує на тому, що введення зазначеного терміну взагалі є недоцільним, оскільки воно не згадується у інших норматив-

но-правових актах, а саме в Конституції України [7]. Також дослідник зауважує, що на сучасному етапі розвитку українського законодавства терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» варто вважати рівнозначними із поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок», й доцільним кроком буде внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію», де замість терміносполучення «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» (або «громадська безпека і порядок»), оскільки у інакшому разі треба було б змінювати понад 5 тисяч нормативно-правових актів [7, с. 211–212]. Дослідниця О. Когут також зазначає на доцільність повернення до використання у нормативно-правових актах терміносполучення «громадська безпека і порядок» та ототожнює його зміст із «публічною безпекою і порядком» [5, с. 59].

Зазначимо, що терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» законодавчо закріплені у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», а саме: «громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і 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 – 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» [10]. Тобто законодавець розглядає зміст громадської безпеки і порядку як стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства від загроз й такі суспільні відносини (діяльність Національної поліції України), за яких забезпечуються нормальні умови життєдіяльності громадян, підприємств та публічних адміністрацій. У такому розумінні ми вважаємо за доцільність ототожнення поняття публічної безпеки і порядку та громадської безпеки і порядку.

Законодавець розкриває на законодавчому рівні терміносполучення «громадська безпека і порядок» у Законі України «Про національну безпеку України», де зазначає, що 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» [8]. У такому розумінні розширюється коло суб'єктів, які забезпечують (підтримують) громадську безпеку і порядок, а саме сили безпеки, оскільки п. 17 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону України до сил безпеки належать правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [8]. Таким чином законодавець ставить громадську безпеку і порядок частиною національної безпеки. Тобто розвідувальні органи також забезпечують таку безпеку і порядок, а не лише, наприклад, підрозділи Національної поліції України у публічних місцях.

Ще одним твердженням до ототожнення законодавцем понять публічної безпеки і порядку та громадської безпеки і порядку є те, що у зазначеному Законі України «Про національну безпеку України» ч. 4 ст. 18 Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що *забезпечує громадську безпеку і порядок*, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, а також надає визначені законом послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8]. Тобто від змісту тлумачення поняття цього органу виконавчої влади, що міститься у Законі України «Про Національну поліцію України», відрізняється терміносполучення «підтримання публічної безпеки і порядку» та «забезпечення громадської безпеки і порядку», що свідчить про ототожнення й неточності та протиріччя під час створення законопроекту. Разом із тим, визначення громадської (публічної) безпеки і порядку в Законі України «Про національну безпеку України» означає стан, за якого життєво важливі для суспільства й громадян цінності, інтереси, права і свободи захищені від будь-яких загроз. На нашу думку, доцільним є наведення у доктринальних документах не вичерпного переліку найважливіших цінностей (з урахуванням, що у Конституції України вказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6]). Разом із тим, у Конституції України вказано, що згідно ст. 116 Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, *громадського порядку*, боротьби зі злочинністю [6]. Також Законодавець застосовує терміносполучення забезпечення громадського порядку. У ст. 138 (про відання Автономної республіки Крим) зазначено про участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди,

сприяння охороні правопорядку та *громадської безпеки*. Тобто у Конституції згадується саме про громадську безпеку і не застосовуються терміносполучення публічної безпеки і порядку.

У науковій літературі з адміністративного права дослідники використовують терміносполучення «громадська безпека і порядок», «публічна безпека і порядок», можуть їх ототожнювати розглядаючи як відмінні взаємозалежні поняття. О. Батраченко зауважує, що «публічний порядок характеризується таким станом упорядкованості суспільних правовідносин (передусім публічно-правових), за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального благополуччя. Це означає, що публічна безпека є прямим наслідком публічного порядку» [2, с. 15]. Добровільне дотримання усіх норм неможливе усіма членами суспільства через суб'єктивні причини, саме тому й створені органи виконавчої влади на кшталт Національної поліції України задля підтримання публічної безпеки.

Дослідник також наводить визначення змісту терміну публічної безпеки як стану захищеності життєво-важливих для держави, суспільства та окремих осіб інтересів, прав, свобод людини і громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Публічний порядок є станом упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи, за якого особи, державні органи та органи місцевого самоврядування й їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, інших соціальних правил з метою досягнення публічної безпеки і загального добробуту [2, с. 25].

О. Дубенко розглядає термін публічної безпеки і порядку як стан, в якому люди відчувають свою безпеку і можуть вільно користуватися своїми правами та свободами без страху перед злочинцями, терористами та іншими загрозами. Погоджуємося із тезою дослідника, що публічна (він використовує терміносполучення «громадська (публічна) безпека і порядок», таким чином ототожнюючи їх) безпека і порядок є складовою більш широкого явища у вигляді національної безпеки держави [3, с. 141–142]. Зазначені дослідниками визначення дозволяють зробити припущення, що вони розглядають публічну безпеку і порядок як певні ідеальні явища, до якого суспільство та держава мають прагнути. В. Барба наводить авторське бачення публічної безпеки і порядку: «урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відно-

син, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, попередження злочинів та проступків, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі і порядку» [1, с. 36]. Хоча автор не вказує на таку ознаку безпеки, як стан захищеності певних суспільних та державних інтересів та цінностей, наведений зміст поняття є слушним, оскільки тут висвітлюються ті аспекти, які покликана у питанні підтримання публічної безпеки здійснювати Національна поліція України, а саме попередження злочинів та проступків та дотримання норм суспільної моралі і порядку.

Висновки. Таким чином, під час нашого дослідження ми дійшли наступних висновків:

1. В сучасному законодавстві України існують колізії у питанні застосування терміносполучень «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок». На прикладах застосування зазначених терміносполучень у Законах України «Про Національну поліцію», «Про національну безпеку України», Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» наголошено, що законодавець їх ототожнює, хоча й може застосовувати їх у одних і тих самих актах одночасно й у цілому законодавцем визначається громадська (публічна) безпека і порядок як стан, за якого життєво важливі для суспільства й громадян цінності, інтереси, права і свободи захищені від будь-яких загроз.

2. Серед дослідників адміністративного права існує дискусія щодо доцільності застосування у законодавстві терміносполучення «публічна безпека і порядок» через те, що у більшості нормативно-правових актів міститься терміносполучення «громадська безпека і порядок» як звична конструкція, яка застосовувалася до 2015 року, коли вперше «публічна безпека і порядок» з'явилася в Законі України «Про Національну поліцію України». Водночас дослідники зауважують на ототожненні цих терміносполучень законодавцем, із чим ми погоджуємося. Визначення «публічна безпека і порядок», які наводять деякі дослідники, скоріше стосуються ідеального стану речей та суспільних відносин, до якого варто розвиватися та прагнути у реальності.

Література

1. Барба В. Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–36.
2. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис.... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми: СумДУ, 2017. 218 с.
3. Дубенко О. М. Публічна безпека і порядок як комплексне явище в поліцейській діяльності.

Південноукраїнський правничий часопис. 2023. № 1. С. 138–142.

4. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 18 травня 2022 року № 301). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>

5. Когут О.В. Категорія «публічна безпека та порядок»: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Правове забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, інтелектуальний простір*: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 23 квітня 2019 року) / За ред. О.Г. Турченко. Вінниця, Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2019. С. 55–59.

6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

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

8. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

10. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>