

УДК 340.1

**Вавринчук Микола Пророкович** –

кандидат політичних наук, доцент,

завідувач кафедри права

Хмельницького національного університету

**Mykola P. Vavrynychuk** –

candidate of political sciences, associate professor,

head of law department,

Khmelnytskyi National University

(11 Instytutska Street, Khmelnytskyi, 29000, Ukraine)

**Козут Ольга Володимирівна** –

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права Хмельницького національного університету

**Olha V. Kohut** –

candidate of juridical sciences, associate professor,

assistant professor of law department,

Khmelnytskyi National University

(11 Instytutska Street, Khmelnytskyi, 29000, Ukraine)

## Поняття публічної безпеки та порядку в діяльності Національної поліції

У статті проаналізовано закріплення понять "публічна безпека та порядок" і "громадська безпека і порядок" у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, а також досліджено теоретичні аспекти визначення цих понять в контексті діяльності Національної поліції України. Запропоновано до вирішення проблеми наукового змісту поняття "публічна безпека та порядок" повернутись до традиційних для вітчизняної юридичної термінології понять "громадський порядок", "громадська безпека".

**Ключові слова:** поліція, публічна безпека, публічний порядок, громадська безпека, громадський порядок.

В статті проведено аналіз закріплення понять "публичная безопасность и порядок" и "общественная безопасность и порядок" в отечественном и зарубежном законодательстве. Исследованы теоретические аспекты определения этих понятий в контексте деятельности Национальной полиции Украины. Предложено до решения проблемы научного содержания понятия "публичная безопасность и порядок" вернуться к традиционным для отечественной юридической терминологии понятиям "общественный порядок" и "общественная безопасность".

**Ключевые слова:** полиция, публичная безопасность, общественный порядок, общественная безопасность, общественный порядок.

### ***M.P. Vavrynychuk, O.V. Kohut The Concept of Public Security and Order in the Practice of the National Police***

*The article analyzes the notion 'public security and order' which is the main task of such law enforcement agency as the National Police of Ukraine. There are attempts to identify the place and legal nature of such category as 'public order' in the sphere of civil law and private international law. It has been noted that public order in private international law is a mean to limit application of foreign law in private relations complicated by a foreign element.*

*The frequency and context of the use of notions 'public security and order' in the Law of Ukraine 'On the National Police' of July 2, 2015 have been presented. Normative enshrining of this and related notions such as*

*'civil security and order' and 'national security' in the Constitution of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offences, the Criminal Code of Ukraine and other legislative acts has been analyzed.*

*Approaches of scholars to the understanding of the essence and differences between mentioned notions have been studied. Problems of the Draft Law 'On Public Order' have been shown. Foreign experience regarding the use of notions 'public security' and 'public order' has been investigated. The content of the Recommendation Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics and the Law of Bavaria 'On Tasks and Powers of Bavarian Police,' the Law of Portugal 'On the Organization of Police and Public Security,' the Law of Poland 'On Police,' the Law of Slovenia 'On Police,' the Law of the Netherlands 'On Police,' the Law of Belgium 'On Police Activities.' It has been concluded that notions 'public security' and 'public order' are close to the notions 'civil security' and 'civil order.'*

*Necessity to solve the problems which arose after introducing the Law of Ukraine 'On the National Police' regarding public security and order has been proved. Those notions are not defined in legislation and science. It has been proposed to use old definitions in national law terminology.*

**Keywords:** *police, public security, public order, civil security, civil order.*

**Постановка проблеми.** В Україні сьогодні відбуваються системні реформи у різних сферах суспільного життя, що потребує відповідного законодавства, яке б зрозуміло та однозначно врегулювало відповідні суспільні відносини. Вважаємо, що особливої уваги у цьому контексті потребує Закон України від 2 липня 2015 року "Про Національну поліцію" [1] (далі – Закон про поліцію), який покликаний трансформувати органи внутрішніх справ в органи правопорядку європейського зразку, що орієнтовані на надання послуг населенню та дотримання прав людини. Але, намагаючись переосмислити традиційні соціальні інституції, відкинути те, що було раніше та адаптувати іноземний досвід до вітчизняних умов, законодавець інколи змінює звичну термінологію, вводить нові поняття без тлумачення їх змісту. Сказане стосується однієї з новацій Закону про поліцію – словосполучення "публічна безпека та порядок", забезпечення яких є одним із завдань новоствореного правоохоронного органу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Публічна безпека та порядок виступають об'єктами різних видів правової охорони. На деяких проблемних питаннях визначення публічного порядку та безпеки в контексті адміністративно-правової охорони зупинялись такі науковці, як І. В. Зозуля, О. І. Довгань, В. Г. Фатхутдінов, Д. Г. Мулявка Д. С. Припутень та інші. Існують відповідні напрацювання у сфері міжнародного приватного права (В. І. Кисіль, Ю. В. Навроцька).

**Невирішені раніше проблеми.** Відсутність законодавчого визначення публічної

безпеки та порядку, а також неоднозначність наукового підходу до цих понять свідчать про актуальність окресленої проблеми та необхідність її комплексного дослідження.

**Метою** статті є аналіз чинного та перспективного закріплення понять "публічна безпека та порядок" і понять "громадська безпека і порядок" у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, а також проведення дослідження теоретичних аспектів визначення цих понять в контексті діяльності Національної поліції України.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Насамперед слід зауважити, що у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення словосполучення "публічна безпека та порядок". Проте вже довгий час існують спроби позначити зміст категорії "**публічний порядок**" (правда, лише у сфері цивільного права та міжнародного приватного права). Так, відповідно до ч.1 ст.228 Цивільного кодексу України [2], правочин вважається таким, що порушує публічний порядок, якщо він був спрямований на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади, незаконне заволодіння ним. А п.2 ч.2 ст.34 Закону України "Про міжнародний комерційний арбітраж" [3] передбачає, що арбітражне рішення може бути скасоване судом, якщо воно суперечить публічному порядку України. Закон України "Про міжнародне приватне право" [4] у ч.1 ст.12 встановлює, що норма права іноземної держави не застосовується у випадках, якщо це призводить

до наслідків, явно несумісних з основами правопорядку (публічним порядком) України. Більш конкретизоване визначення "публічного порядку" дає Верховний суд. Так, відповідно до п.12 Постанови Пленуму ВСУ №12 від 24 грудня 1999 р. "Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України" [5], "Під публічним порядком ... належить розуміти правопорядок держави, визначальні принципи і засади, які становлять основу існуючого в ній ладу (стосуються її незалежності, цілісності, самостійності й недоторканності, основних конституційних прав, свобод, гарантій тощо)". А п.18 Постанови Пленуму ВСУ №9 від 6 листопада 2009 р. "Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними" [6] містить перелік правочинів, які є нікчемними, як такі, що порушують публічний порядок.

Отже, в міжнародному приватному праві застереження про публічний порядок виступає засобом обмеження застосування іноземного права у приватних правовідносинах, ускладнених іноземним елементом. Слушною вважаємо думку В.І.Кисіля про те, що законодавці більшості країн світу схильні закріплювати це застереження у негативному варіанті (виключення застосування іноземних законів, що суперечать основам правопорядку країни суду). Такий підхід виявився оптимальним з погляду судової практики. Він дозволяє тлумачити поняття публічного порядку, виходячи з концепції права конкретної країни [7, с.220]. Тобто, як зазначає Ю.В.Навроцька, від часів Кодексу Наполеона (ст.6 якого встановлювала: "Не можна скасувати шляхом приватних угод закони, які стосуються публічного порядку і добрих звичаїв") до сьогодення для поняття "публічний порядок" властива така риса, як каучуковість [8, с.183].

А тепер спробуємо розглянути сутність публічної безпеки та порядку в контексті об'єкта адміністративно-правової охорони. Аналіз змісту Закону України про поліцію показав, що законодавець вживає словосполучення "публічна безпека і порядок" п'ятнадцять разів, а саме:

- при формулюванні статусу Національної поліції України, як центрального органу

виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, *підтримання публічної безпеки і порядку* (ч.1 ст.1);

- при визначенні завдання поліції щодо надання поліцейських послуг у сфері *забезпечення публічної безпеки і порядку* (п.1 ч.1 ст.2);

- при конкретизації принципу відкритості та прозорості щодо постійного інформування поліцією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері *забезпечення публічної безпеки і порядку* (ч.2 ст.9);

- при визначенні такого повноваження Міністра внутрішніх справ України, як *забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку* (п.1 ч.1 ст.16);

- при формулюванні обов'язку поліцейського в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що *загрожують особистій чи публічній безпеці*, або в разі безпосереднього виявлення таких подій, вжити необхідних заходів (ч.2 ст.18);

- при визначенні повноважень керівника поліції вносити 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);

- при закріпленні за поліцією повноважень щодо вжиття заходів, які спрямовані на: *усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці* (п.4 ч.1 ст.23); *забезпечення публічної безпеки і порядку* на вулицях, площах, у парках, інших публічних місцях (п.10 ч.1 ст.23) та під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) (п.27 ч.1 ст.23);

- при закріпленні за поліцією необхідності підтримання в актуальному стані бази даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно зареєстрованих в органах внутрішніх справ кримінальних або адміністративних правопорушень, подій, які *загрожують особистій чи публічній безпеці*, надзвичайних ситуацій (п.6 ч.1 ст.26);

- при формулюванні мети застосування поліцейських заходів – для охорони прав і свобод людини, *запобігання загрозам публічній безпеці і порядку* або припинення їх порушення (ч.2 ст.30);

- при закріпленні за поліцейським права на вимогу залишити місце і обмеження доступу на визначену територію – якщо це необхідно для *забезпечення публічної безпеки і порядку* (ч.1 ст.36) та права на обмеження або забору руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для *забезпечення публічної безпеки і порядку*, охорони життя і здоров'я людей (ч.2 ст.36);

- при наданні поліції можливості з метою *забезпечення публічної безпеки і порядку* закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку (ч.1 ст.40);

- при визначенні мети застосування поліцейським спеціальних засобів – для *забезпечення публічної безпеки і порядку* (ч.1 ст.45);

- при закріпленні за керівниками територіальних органів поліції обов'язку регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо *виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку* на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють (ч.3 ст.86).

Отже, по-перше, у Законі про поліцію, як правило, вживається словосполучення **"публічна безпека і порядок"**, хоча інколи мова йде виключно про публічну безпеку (ч.2 ст.18; п.4 ч.1 ст.23) або публічний порядок (ч.3 ст.86). По-друге, щодо публічної безпеки та порядку найчастіше вживається термін **"забезпечення"**, рідше мова йде про загрозу (ч.2 ст.18; п.4 ч.1 ст.23; п.6 ч.1 ст.26; ч.2 ст.30), запобігання та припинення порушень публічного порядку (ч.3 ст.86) а також про підтримання публічної безпеки і порядку (ч.1 ст.1).

Разом з тим, Закон про поліцію вживає і термін "громадська безпека і порядок" (при визначенні повноважень поліції – п.27 ч.1 ст.23), або оперує поняттям "громадська безпека" (при закріпленні підстав та мети застосування превентивних поліцейських заходів – ч.3 ст.39;

п.1 ч.1 ст.40) чи "громадський порядок" (щодо застосування спеціальних засобів – пп. в) п.2; пп. б) п.3; пп. б) п.7; пп. а) п.9 та пп. є) п.10 ч.3 ст.45). Але аналіз змісту зазначених положень свідчить про те, що законодавець, вживаючи відповідні словосполучення, не тільки не ототожнює їх, але й відносить словосполучення з прикметником "публічний" до базових (оскільки саме публічну безпеку і порядок підтримує та забезпечує Національна поліція), а словосполучення з прикметником "громадський" – до другорядних (коли мова йде про застосування поліцейських заходів).

Щодо Конституції України, то слово "публічний" з'явилося після змін від 2 червня 2016 року, але лише в контексті захисту *публічно-правових відносин* адміністративними судами (ч.5 ст.125) та підтримання *публічного обвинувачення* в суді прокурором (ст.ст.129, 130-1). А от термін **"громадський порядок"** вживається як однопорядковий з терміном "національна безпека" (ч.3 ст.34; ч.1 ст.36; п.17 ч.1 ст.92; п.7 ст.116), або разом з іншими об'єктами охорони (ч.2 ст.35; п.7 ст.138) [9].

Закон України "Про національну безпеку України" [10] містить визначення термінів "національна безпека України" та "громадська безпека і порядок". Так, громадська безпека і порядок – 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 (п.3 ч.1 ст.1).

У Законі України "Про правовий режим воєнного стану" [11] вживається словосполучення "громадський порядок і безпека" (ч.1, 4, 6-8 ст.4), а Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" [12] оперує поняттям "громадський порядок" (ч.2 ст.14; ч.1 ст.16; п.9 ч.1 ст.18; ч.1 ст.20 та ч.1 ст.30).

У Кримінальному кодексі України [13] терміни "громадський порядок" та "громадська безпека" вживаються як в окремих статтях (ст.ст.1, 22, 47, 59, 258, 293, 295, 296, 342, 348, 390), так і у назві розділів (розділи IX, XII) [13]. Кодекс України про адміністративні

правопорушення [14] також містить термін "громадський порядок" (ст.ст.6, 14, 19, 148, 173, 185 та ін.), а ст.222 закріплює за Національною поліцією розгляд справ про порушення громадського порядку. Оперують цими термінами і ряд інших нормативних актів. Правда, слід зазначити, що останнім часом з'являються спроби поєднання досліджуваних термінів. Прикладом "ототожнення" може слугувати наказ МВС України від 10 серпня 2016 р. "Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку" [15]. А в Указі Президента України від 15 березня 2017 року, яким затверджено рішення РНБО України "Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України" [16], на ряд органів (включаючи Національну поліцію України) покладається завдання невідкладно вжити додаткових заходів щодо зміцнення *публічної безпеки*, протидії диверсійним і терористичним проявам, спробам порушення *громадського порядку*. В Законі України "Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів" [17] ст.19 присвячена відповідальності за *порушення вимог законодавства про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки* у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів, а стаття 21 вже говорить про орган, уповноважений розглядати справи про *правопорушення у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку* у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів.

Отже, законодавець в основному оперує поняттями громадська безпека, громадський порядок та наводить їх визначення, що не скажеш про поняття "публічний порядок та безпека". А наукові підходи щодо сутності та співвідношення досліджуваних понять є досить різними. Так, наприклад, на думку О. О. Панової поняття "публічний порядок і безпека" і поняття "громадський порядок і безпека" є однорідними, а власне публічний порядок і безпека виконують роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказують на рівень злочинності та ефективності діяльності органів державної влади та місцевого

самоврядування [18, с.135-136]. Про рівнозначність понять "публічна безпека" і "публічний порядок" з поняттями "громадська безпека" та "громадський порядок" говорить А. Є. Крищенко [19, с.212], на думку якої публічна безпека й порядок можуть і повинні бути об'єктом діяльності Національної поліції, а їх забезпечення та підтримання – одним із завдань цього органу [20, с.125]. О.В. Батраченко також акцентує увагу на спорідненості категорій "публічний порядок" і "громадський порядок". Науковець визначає публічну безпеку як високий та надійний стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. А публічний порядок – це стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи, 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 добробуту [21, с.85-86].

С. Ю. Лукашевич, К. А. Бочарова та В. О. Лобеко, проаналізувавши категорії суспільний, громадський та публічний порядки, вважають, що найважливішою і найближчою до громадян категорією буде саме суспільний порядок, тому що він охоплює всі суспільні відносини, які включають у себе явища, що підтримуються лише завдяки громадській правосвідомості, високій правовій культурі, правил громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями [22, с.112].

Не дивлячись на відмінності у підходах, більшість науковців приходять до висновку про необхідність законодавчого визначення поняття "публічний порядок та безпека". Слушною є і думка І. В. Зозулі та О. І. Довгань про те, що законодавець відсутністю роз'яснення терміну "публічна безпека" припустився грубого порушення законотворчої техніки і фактично поставив новостворену Національну поліцію за межі конституційного поля [23, с.90]. В. Г. Фатхутдінов вважає, що "формується

нагальна наукова потреба в здійсненні експертизи даного нормативного акту на предмет його загрози правовій безпеці, цілісності та системності безпекового законодавства" [24]. А поки науковець пропонує такі два взаємовиключні шляхи вирішення означеної юридичної колізії: 1) внести зміни до вже прийнятого Закону про поліцію шляхом заміни невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну "публічна безпека" на термін "громадська безпека"; 2) внести зміни в існуючий масив нормативно-правових актів (більше 5 000), а також визначити дане поняття в Законі про поліцію. Тобто – повернення до терміну "громадська безпека" в Законі про поліцію, або роз'яснення в останньому терміну "публічна безпека" та внесення змін в чинне законодавство щодо досліджуваного предмета.

Слід зауважити, що 19 листопада 2018 року у Верховній Раді був зареєстрований проект Закону про публічний порядок [25]. Автори ставлять за мету привести правила поведінки у суспільстві та основи відповідальності за їх порушення до єдиного стандарту і роблять спробу об'єднати в одному нормативно-правовому акті правила поведінки в публічних місцях, включаючи проведення масових заходів, правила споживання алкогольних напоїв і тютюнових виробів, правила поведінки у публічному транспорті, правила проживання в багатоквартирних будинках та вигулу домашніх тварин, тощо. В рамках нашого дослідження звернемо увагу на статтю 5 проекту, яка дає визначення *публічному порядку, як урегульованій правовими та іншими соціальними нормами системи суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі*. Щодо питань відповідальності за порушення публічного порядку, то багато в чому це запозичення (інколи досить невдале, вибіркоче) положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Для прикладу наведемо лише два речення статті 13: "До осіб віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили проступки проти публічного порядку, застосовуються заходи впливу, передбачені цим Законом. У разі вчинення особами, віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, проступку

проти публічного порядку вони підлягають відповідальності на загальних підставах". Так коли заходи впливу, а коли загальна відповідальність? Питання викликає пропозиція зниження віку відповідальності, покладення відповідальності за вчинення проступку не деліктоздатною особою на батьків або особу, яка є опікуном. Сумнівною вважаємо пропозицію ввести таке стягнення, як тимчасове вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку проти публічного порядку (ст.29). При цьому автори залишають вилучення речей і документів (ст.142), як захід забезпечення провадження у справах про проступки проти публічного порядку. Повторюваність спостерігається у ст.98 (Поява у публічних місцях у нетверезому стані) та ст.108 (Розпивання спиртних напоїв у публічних місцях і поява в публічних місцях у нетверезому стані). Питання викликає і вказівка на публічність у ст.101 (Зайняття проституцією у публічних місцях).

Існують і інші проблемні моменти законопроекту, але в контексті досліджуваної нами теми зазначимо лише, що у випадку його прийняття не вирішеним залишиться питання про публічну безпеку. Але ж, як зазначалось вище, Закон про поліцію при визначенні статусу та завдань Національної поліції, закріпленні повноважень поліцейських використовує саме словосполучення "публічна безпека і порядок".

В умовах європейської інтеграції України слід дослідити і зарубіжний досвід використання понять "публічна безпека", "публічний порядок". Так, у додатку до *Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи "Про Європейський кодекс поліцейської етики"* [26, с.19-50] встановлено, що "Основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству" [26, с.20]. А у пояснювальному меморандумі зазначається, що "Забезпечення спокою та закону в суспільстві і є класичними загальними цілями поліції та її головною

відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією "публічного порядку". Це дуже широке поняття включає в себе цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних), і майна (як приватного, так і публічного), і застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [26, с.31].

*Закон про завдання і повноваження Баварської державної поліції* від 14 вересня 1990 року [26, с.59-88] у ст.2 встановлює, що "поліція має завданням здійснення захисту від загальних чи в окремому випадку виниклих загроз для публічної безпеки чи порядку", а відповідно до ст.11 поліція може вживати заходів, необхідних для подолання існуючої у конкретному випадку загрози для публічної безпеки чи порядку, коли це є необхідним для того, щоб: 1) припинити чи запобігти вчиненню карних порушень, порушень порядку чи антиконституційних діянь; 2) усунути наслідки, що з'явилися через такі діяння чи 3) подолати загрози чи усунути наслідки, які загрожують порушеннями чи порушують життя, здоров'я чи свободу особи чи об'єктів, збереження яких видається необхідним у публічних інтересах.

У Португальській Республіці діє поліція публічної безпеки, яка, відповідно до ст.1 *Закону Португальської Республіки "Про організацію поліції публічної безпеки"* 2007 року [26, с.201-214], є організацією безпеки і покликана забезпечувати демократичну законність, внутрішню безпеку та права громадян у відповідності до Конституції і законів. Закон не оперує визначенням "публічна безпека", а ст.3 відносить до завдань поліції публічної безпеки гарантування умов безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів у відповідності до засад легальності та діяльності Правової держави; гарантування публічного спокою та порядку, безпеки та захисту осіб і майна.

Вказівку на "публічність" знаходимо у Законі Республіки Польща про поліцію від 6 квітня 1990 року [26, с.358-429]. Так, згідно пп.2, б ч.2 ст.1, до основних завдань Поліції віднесено охорону безпеки та публічного порядку, у тому

числі забезпечення спокою у публічних місцях, а також у засобах публічного транспорту та публічного сполучення, у дорожньому русі та на водоймах, призначених для загального користування; контроль за дотриманням адміністративних приписів та приписів щодо публічного порядку, пов'язаних з публічною діяльністю або таких, що діють у публічних місцях. А у ст.18 знаходимо конкретизацію загроз публічній безпеці або публічного порядку:

1) загальна небезпека для життя, здоров'я або свободи громадян; 2) безпосередня загроза для майна у значних розмірах; 3) безпосередня загроза для об'єктів або пристроїв, важливих для безпеки або обороноздатності держави; 4) загроза злочину терористичного характеру або його вчинення щодо об'єктів, які мають особливе значення для безпеки або обороноздатності держави, або можуть мати наслідком небезпеку для людського життя. О. С. Проневич у дослідженні ролі та місця поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі нагадує, що публічна безпека "з одного боку, передбачає збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян перед загрозами для правопорядку явищами, а з іншого боку, означає фактичний стан, що уможливорює без нараження на шкоду нормальне функціонування державної організації та реалізації її інтересів, збереження життя, здоров'я та майна людей, а також користування правами і свободами, гарантованими конституцією та іншими правовими приписами" [27, с. 743].

У ст.3 Закону Республіки Словенія про поліцію від 1998 року [26, с.547-585] серед завдань поліції поряд з охороною життя, особистої безпеки та майна людей, а також запобіганням, викриттям і розслідуванням карних діянь та проступків, є і підтримання публічного порядку та нагляд і регулювання руху на публічних дорогах. А у ст.2 Поліцейського закону Королівства Нідерланди від 1993 року [26, с.91-112] зазначається, що завдання поліції полягає у забезпеченні надання фактичної підтримки правопорядку та надання допомоги тим, хто її потребує. Служби поліції Бельгії відповідно до ст.1 Закону Королівства Бельгії про діяльність поліції від 5 серпня 1992 року [26, с.113-133] забезпечують дотримання і сприяють

захисту індивідуальних свобод і прав, а також демократичному розвитку суспільства.

Отже, зарубіжне "поліцейське" законодавство інколи використовує поняття "публічний порядок", "публічна безпека", але смислове навантаження цих понять свідчить про наближеність до звичного нам поняття "громадська безпека та порядок". Як зазначає Д. С. Припутень, у німецькому законодавстві використовується поняття громадської безпеки, у змісті якого виділяють декілька складових елементів: 1) захист недоторканності правопорядку; 2) захист цілісності (життєдіяльності, функціонування) держави, її установ та організацій; 3) захист суб'єктивних прав та майнових благ осіб (життя, здоров'я, свободи, гідності та майна) [28]. На думку Р.С. Мельника, рівень громадської безпеки вимірюється рівнем дотримання приватними особами правових норм, а поняття "громадський порядок" розглядається як сукупність неписаних правил, які використовуються для регулювання поведінки окремих осіб у публічних місцях і дотримання яких є необхідною передумовою впорядкованого громадянського співжиття [29].

**Висновки.** Аналіз чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства, врахування позицій науковців свідчить про необхідність законодавчого вирішення проблеми, яка склалася після введення Законом України "Про Національну поліцію" словосполучення "публічна безпека та порядок", яке немає ні визначення і яке або зовсім не зустрічається в інших нормативних актах, або ототожнюється з

громадським порядком та безпекою. Можливо, законодавець спробував закріпити цей термін, враховуючи популярні сьогодні інші терміни з прикметником "публічний" (наприклад, публічна адміністрація, публічна служба, публічний інтерес тощо). Вважаємо, що краще повернутись до традиційного поняття "громадський порядок і безпека". Тим більше, що саме цим поняттям оперують інші нормативно-правові акти (включаючи Конституцію України), а Закон України "Про національну безпеку України" містить його визначення. На нашу думку, свідченням того, що законодавець вже "взяв курс" на таку заміну є те, що у п.1 ч.1 ст.18 Закону України "Про національну безпеку України" за Міністерством внутрішніх справ України закріплено забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері *підтримання громадської безпеки і правопорядку*. А в ч.4 ст.18 встановлено, що 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.

#### Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Про міжнародний комерційний арбітраж: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4002-XII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4002-12>.
4. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 року № 2709-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>.
5. Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України: постанова Пленуму ВСУ №12 від 24 грудня 1999 р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012700-99>.

6. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: Постанова Пленуму ВСУ № 9 від 6 листопада 2009 р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://goal-int.org/zakon-ukrayini-pro-publichnij-poryadok-proekt/>.
7. Кисіль В.І. Питання публічного порядку і законодавче регулювання в міжнародному приватному праві. *Наукові записки*. Том 19. Спеціальний випуск. 2001. С.212-220.
8. Навроцька Ю.О. "Публічний порядок" як юридична категорія в національній і зарубіжній правових системах. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія "Право". Випуск 25. 2018. С.181-184.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про національну безпеку України: Закон України від 28 червня 2018 року. № 2469-VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
12. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 341-III. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073- X. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
15. 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 серпня 2016 року № 773. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року "Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України": указ Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-17>.
17. 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. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.
18. Панова О.О. Поняття, зміст і значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 6. Том 2. С. 133-136.
19. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна "публічна безпека і порядок". *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №1 (102). С. 206-213.
20. Крищенко А. Є. Забезпечення публічної безпеки і порядку як завдання Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №1 (13). С.120-129.
21. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Випуск 29. Частина 2. Том 3. С.84-86.
22. Лукашевич С. Ю. Бочарова К. А., Лобеко В. О. Поняття "порядок" у поліцейській діяльності. *Форум права*. 2016. № 2. С. 109-113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_2_18)
23. Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України "Про Національну поліцію": публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 6. С. 85-92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2015\\_5\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_5_16)
24. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну "публічна безпека" в Законі України про "Національну поліцію України". URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>
25. Проект Закону про публічний порядок. Реєстраційний номер 9300 від 19 листопада 2018 року. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64953](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953).

26. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.
27. Проневич О. С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі. Форум права. 2010. № 4. С. 741–747. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_4\\_118](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_118).
28. Припутень Д. С. Щодо визначення категорії "публічна безпека" в адміністративному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 6. С. 148–150. URL: <http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-pomeriv/2-uncategorised/44-6-2015-ukr>.
29. Мельник Р. С. Поняття "громадська безпека" та "громадський порядок" у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 24-30. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2009\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_7).

### References:

1. Pro Natsionalnu politsiuu: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 roku № 580-VIII. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16 sichnia 2003 roku № 435-IV. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Pro mizhnarodnyi komertsiiyi arbitrazh: Zakon Ukrainy vid 24 liutoho 1994 roku № 4002-XII. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4002-12>.
4. Pro mizhnarodne pryvatne pravo: Zakon Ukrainy vid 23 chervnia 2005 roku № 2709-IV. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>.
5. Pro praktyku rozghliadu sudamy klopotan pro vyznannia y vykonannia rishen inozemnykh sudiv ta arbitrazhiv i pro skasuvannia rishen, postanovlenykh u poriadku mizhnarodnoho komertsiiinoho arbitrazhu na terytorii Ukrainy: postanova Plenumu VSU №12 vid 24 hrudnia 1999 r. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012700-99>.
6. Pro sudovu praktyku rozghliadu tsyvilnykh sprav pro vyznannia pravochyniv nediisnymy: Postanova Plenumu VSU № 9 vid 6 lystopada 2009 r. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <http://goal-int.org/zakon-ukrayini-pro-publichniy-poryadok-proekt/>.
7. Kysil V.I. Pytannia publichnoho poriadku i zakonodavche rehuliuвання v mizhnarodnomu pryvatnomu pravi. *Naukovi zapysky*. Tom 19. Spetsialnyi vypusk. 2001. S.212-220.
8. Navrotska Yu.O. "Publichnyi poriadok" yak yurydychna katehoriia v natsionalnii i zarubizhnii pravovykh systemakh. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Serii "Pravo"*. Vypusk 25. 2018. S.181-184.
9. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku № 254k/96-VR. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 2018 roku. № 2469-VIII. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.
11. Pro pravoyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
12. Pro pravoyi rezhym nadzvychainoho stanu: Zakon Ukrainy vid 16 bereznia 2000 roku № 1550-III. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
13. Kryminalnyi kodeks Ukrainy vid 5 kvitnia 2001 roku № 341-III. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
14. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 7 hrudnia 1984 roku № 8073- X. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
15. Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii vzaiemodii Natsionalnoi hvardii Ukrainy ta Natsionalnoi politsii Ukrainy pid chas zabezpechennia (okhorony) publichnoi (hromadskoi) bezpeky i poriadku: nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy vid 10 serpnia 2016 roku № 773. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.
16. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 15 bereznia 2017 roku "Pro nevidkladni dodatkovi zakhody iz protyidii hibrydnym zahrozam natsionalnii bezpetsi Ukrainy": ukaz Prezydenta

Ukrainy vid 15 bereznia 2017 roku № 62/2017. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-17>.

17. Pro osoblyvosti zabezpechennia hromadskoho poriadku ta hromadskoi bezpeky u zv'iazku z pidhotovkoju ta provedenniam futbolnykh matchiv: Zakon Ukrainy vid 8 lypnia 2011 roku № 3673-VI. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.

18. Panova O. O. Poniattia, zmist i znachennia publichnoi bezpeky ta poriadku. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. 2016. Vypusk 6. Tom 2. S. 133-136.

19. Kryshchenko A. Ye. Osoblyvosti vyznachennia termina "publichna bezpeka i poriadok". *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. 2017. №1 (102). S. 206-213.

20. Kryshchenko A. Ye. Zabezpechennia publichnoi bezpeky i poriadku yak zavdannia Natsionalnoi politsii Ukrainy. *Yurydychnyi chasopys Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. 2017. №1 (13). S.120-129.

21. Batrachenko O. V. Poniattia ta oznaky publichnoi bezpeky ta poriadku yak ob'iektiv administratyvno-pravovoi okhorony. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. 2014. Vypusk 29. Chastyna 2. Tom 3. S.84-86.

22. Lukashevych S. Yu. Bocharova K. A., Lobeko V. O. Poniattia "poriadok" u politseiskii diialnosti. *Forum prava*. 2016. № 2. S. 109-113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_2_18)

23. Zozulia I.V., Dovhan O.I. Zakon Ukrainy "Pro Natsionalnu politsiiu": publichna chy hromadska bezpeka? *Forum prava*. 2015. № 6. S. 85-92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2015\\_5\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_5_16)

24. Fatkhutdinov V. H. Chastotnist operatsionalizatsii ta kontekstualnist vykorystannia terminu "publichna bezpeka" v Zakoni Ukrainy pro "Natsionalnu politsiiu Ukrainy". URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizatsii-ta-kontekstualnist-vikorystannia-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-natsionalnu-policiyu-ukraini/>

25. Proekt Zakonu pro publichnyi poriadok. Reiestratsiinyi nomer 9300 vid 19 lystopada 2018 roku. Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64953](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953).

26. Status politsii: mizhnarodni standarty i zarubizhne zakonodavstvo / Za zah. redaktsiieiu O.A. Banchuka. K.: Moskalenko O.M., 2013. 588 s.

27. Pronevych O. S. Rol i mistse politsii v systemi orhaniv publichnoi administratsii Polshchi. *Forum prava*. 2010. № 4. S. 741–747. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_4\\_118](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_118).

28. Pryputen D. S. Shchodo vyznachennia katehorii "publichna bezpeka" v administratyvnomu pravi. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2015. № 6. S. 148–150. URL: <http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-uncategorised/44-6-2015-ukr>.

29. Melnyk R. S. Poniattia "hromadska bezpeka" ta "hromadskiy poriadok" u nimetskii ta ukrainskii nauki i zakonodavstvi. *Pravo i Bezpeka*. 2009. № 2. S. 24-30. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2009\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_7).