

УДК 342.95

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2022.4.16>

Дар'я Сергіївна Тихонова,

кандидат юридичних наук, доцент,

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра правоохоронної діяльності та поліциїстики;*



<https://orcid.org/0000-0001-8191-2084>,

e-mail: tihonova.daria24@gmail.com

ЗНАЧЕННЯ ТА ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Статтю присвячено аналізу правової категорії «публічна безпека та порядок», проведено аналіз наукових досліджень на цю тему. Порівняно поняття «публічна безпека та порядок» із спорідненим поняттям «громадська безпека і порядок», проаналізовано їх за допомогою тлумачного словника української мови. Конкретизовано погляд на визначення поняття «публічна безпека та порядок» у контексті діяльності Національної поліції України, обґрунтовано думки щодо їх ототожнення. Досліджено статті, де згадується поняття «публічна безпека та порядок».

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

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Основне завдання нашої держави полягає в тому, щоб повною мірою забезпечити публічну безпеку, порядок і спокій нашого суспільства. Тому держава повинна постійно підтримувати публічний порядок і забезпечувати повною мірою верховенство закону, адже це є одним із важливих елементів злагоди і миру в Україні.

Стан дослідження проблеми

Питання дослідження поняття «публічна безпека та порядок» на сьогодні дуже актуальне, тому що держава активно забезпечує захист свого населення. У роботі наведено думки науковців стосовно досліджуваної проблематики, серед яких С. Комісаров, В. Фатхутдінов, В. Барба, М. Лошицький, О. Панова, О. Батраченко, А. Долинний, І. Зозуля, О. Довгань та ін. Цікаво те, що питання безпеки та взагалі досліджувана проблема є актуальними і цікавими в наш час.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз нормативного визначення поняття «публічна безпека та порядок» в умовах діяльності Національної поліції України, з'ясування значення понять «публічний» і «громадський», аналіз завдань Національної поліції України, розкриття мети публічного порядку.

Завданнями статті є проаналізувати термінологію та розкрити поняття «громадська безпека» і «громадський порядок», що охоплюються більш ширшими поняттями «публічна безпека» та «публічний порядок».

Наукова новизна дослідження

Так склалось, що безпека і порядок відіграють важливу роль у державі, суспільстві та обов'язково визнаються найвищими соціальними цінностями людства. У статті по-новому розглянуто й окреслено проблематику ототожнення понять «публічна безпека» та «громадська безпека» в українському законодавстві.

Виклад основного матеріалу

Безпека та порядок, судячи з історії, в нашому суспільному житті відіграють дуже важливу роль і визначаються найвищими соціальними цінностями. Тому на сьогодні актуальним є питання про поняття «публічна безпека та порядок». Основне завдання нашої держави полягає в тому, щоб повною мірою забезпечити публічну безпеку, порядок та спокій суспільства. Як соціально-правовому (юридичному) явищу публічному порядку властива така відносна самостійність, яка виявляється в його специфічних властивостях, відмінних від властивостей інших соціально-правових явищ [1, с. 117].

Багато дискусій, обговорень і думок стосовно цього є серед науковців, адже вирішення проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку має пріоритетне значення серед завдань, що ставляться перед державними органами України. Вивчаючи це питання, ми з'ясували, що деякі науковці ототожнюють поняття «публічна безпека» і «громадська безпека», а деякі – ні. Наприклад, В. Фатхутдінов вважає поняття «публічна безпека» недоцільним, оскільки воно, на відміну від поняття «громадська безпека», майже не використовується в законодавстві, через що може вносити дисбаланс у законодавство про безпеку, тому що потребує внесення змін у більшість нормативно-правових актів [2]. Також в одній зі своїх праць В. Фатхутдінов дослідив, що саме поняття «публічний порядок» в адміністративному розумінні і тлумаченні не властиве навіть на рівні слововживання на всьому державному просторі за різних часів. Воно застосовується лише під час здійснення компаративних юридичних досліджень, коли вивчаються специфічні явища інших правових сімей [3].

Науковець В. Барба зазначає, що поняття «громадський порядок», «громадська безпека» замінюються на поняття «публічна безпека та порядок». Інколи ці поняття розглядають синонімічно, інколи – зовсім ототожненими, а отже, саме це і потребує законодавчого тлумачення та закріплення [4, с. 34].

Громадський порядок у літературі розуміється у двох значеннях: широкому та вузькому. У широкому розумінні розрізняють як політико-

правову категорію і громадський порядок, а у вузькому – як предмет конкретної охоронної діяльності [5, с. 38].

Уперше обґрунтування поняттю «громадський порядок» дав французький учений Далемар у Трактаті поліції (1707 р). Він характеризував поліцейську діяльність як важливу сферу діяльності, яка спрямована насамперед на охорону порядку у громадських місцях і припинення проявів «кулачного» права, оснований на насиллі сильнішого над слабшим [6, с. 134].

О. В. Батраченко зазначав, що поняття «публічна безпека» в наш час більш точно відображає сучасність розвитку суспільства в цілому. Під цим поняттям зрозуміло, що саме відповідає пріоритету життя та особистої безпеки людини та громадянина, їхньому благополуччю та добробуту [7]. Із цим також погоджуємося, тому що публічна безпека – необхідна умова нормального функціонування суспільства.

Згідно зі Словником української мови (Академічним тлумачним словником) *публічний* визначається так: по-перше, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний; по-друге, призначений для широкого відвідування, користування, громадський. *Безпека* – це стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує¹. Вже саме слово *безпека* передбачає відсутність небезпеки, сюди можемо також додати надійність і стабільність.

Враховуючи наведене, можемо визначити, що публічна безпека – це врегульована правовими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, дотримання норм суспільної моралі і порядку. Поняття «порядок» деякі науковці розглядають і тлумачать як: 1) стан урегульованості суспільних відносин нормами права, моралі, звичаями, правилами співжиття, нормами громадських організацій (отже, упорядкованість суспільних відносин означає їх сформованість правовими й іншими нормами); 2) результат дотримання членами суспільства встановлених правил і норм поведінки, які є загальновизнаними та загальноприйнятими [8].

Також варто згадати елемент публічного порядку, до якого можемо віднести засоби регулювання суспільних відносин, які становлять зміст публічного порядку, зокрема правові та інші соціальні норми: норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. За їх допомогою встановлюються права й обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій [1, с. 118].

¹ Публічний // Словник української мови : сайт. URL: <http://sum.in.ua/s/publichnyj> (дата звернення: 18.11.2022).

Додамо, що обов'язковим елементом публічного порядку є визначення цілей його становлення. До цілей публічного порядку належать: забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини; забезпечення реалізації права власності; підтримання необхідних умов належної діяльності юридичних осіб, їх посадових осіб і громадських формувань.

Важлива роль у сфері забезпечення публічної безпеки та підтримання публічного порядку належить органам Національної поліції України. Стосовно цього звернемося до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», в якій зазначено, що «Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом»¹. Завданнями поліції згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» є «надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги»². Також у Законі закріплені принципи діяльності Національної поліції, зокрема відкритості та прозорості (ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію») ³.

Потрібно зазначити, що ці положення в Законі використовуються з метою визначення Національної поліції як органу державної влади. Виходячи з наведеного вище Закону України «Про Національну поліцію», поняття «публічна безпека і порядок» використовується в контексті більш широкого поняття, ніж «громадська безпека та порядок». Також варто згадати про підручник «Управління органами Національної поліції України», авторський колектив якого стверджує, що термін «публічна безпека» наразі поглинув застарілий термін «громадська безпека».

Саме така позиція у виборі використання цих термінів у законодавстві та нормативно-правових актах не є банальною, тому що для більшості людей вони є тотожними. Адже для нормативно-правового

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 18.11.2022).

² Там само.

³ Там само.

врегулювання діяльності Національної поліції таке розрізнення має дуже важливе значення [9, с. 74]. Слушною є думка А. Долинського, який наголошує, що в загальному розумінні «публічний» і «громадський». Тобто поняття «публічний» є дещо ширшим за «громадський» і включає його до свого змісту [10, с. 24].

Ще один цікавий факт: в Конституції України (далі – КУ) зовсім відсутні поняття «публічна безпека» та «публічний порядок». Водночас поняття «громадський порядок» вживається в таких статтях КУ: ч. 3 ст. 34, де зазначено, що «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя»; ч. 2 ст. 35, де зазначено, що «кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей»; ч. 1 ст. 36, де зазначено, що «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»; ч. 2 ст. 39, де зазначено, що «... може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»; п. 17 ч. 1 ст. 92, де зазначено, що «виключно законами України визначаються: основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку»; п. 7 ч. 1 ст. 116, де зазначено, що «Кабінет Міністрів України: здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю»; п. 7 ст. 138, де зазначено, що «до відання Автономної Республіки Крим належить: участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки»¹. Тобто Конституція України як

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 18.11.2022).

однопорядкові та рівнозначні за ступенем важливості закріплює терміни національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку (сюди можна також додати термін громадської безпеки) і ставить їх на один рівень із термінами «свобода думки і слова», «вільне вираження своїх поглядів і переконань», «свобода світогляду і віросповідання», «здоров'я і моральність населення» тощо [11, с. 87].

Констатуємо, що поняття «громадський порядок» і «громадська безпека» поступово замінюються поняттями «публічна безпека» та «публічний порядок», але все ж таки хтось із правників все одно вживає ці поняття як синонімічні, а іноді взагалі ототожнені. Якщо ми одночасно вживаємо досліджувані поняття або ототожнюємо їх, то самі продовжуємо юридичну колізію у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку щодо законодавчого поняття «публічна безпека і порядок».

Висновки

Отже, ототожнення поняття «громадська безпека та порядок» з поняттям «публічна безпека та порядок» є не зовсім прийнятним у наш час. На сьогодні поняття «публічна безпека і порядок» виконує важливу роль у суспільстві та виступає індикатором, також може вказувати на рівень злочинності й ефективності роботи Національної поліції, органів державної влади та місцевого самоврядування. Тим паче, законом передбачено, що на Національну поліцію України покладено завдання щодо підтримання «публічної безпеки та порядку».

Список бібліографічних посилань: **1.** Комісаров С. Структура та основні елементи дефініції «публічний порядок». *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 116–120. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.9.19>. **2.** Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України» // Глобальна організація союзницького лідерства : сайт. 2015. URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini> (дата звернення: 18.11.2022). **3.** Фатхутдінов В. Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики // Глобальна організація союзницького лідерства : сайт. 2015. URL: <https://goal-int.org/gromadskij-vs-publichniyu-dzerali-pravnichei-germenevtiki/> (дата звернення: 18.11.2022). **4.** 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, т. 1. С. 32–36. **5.** Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 181 с. **6.** Панова О. О. Поняття, зміст і значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип 6, т. 2. С. 133–136. **7.** Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як

об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 3. С. 84–86.

8. Тацій В. Я., Битяк Ю. П., Грошевий Ю. М., Цвік М. В. Конституція України – основа реформування суспільства. Харків : Право, 1996. 96 с.

9. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : Стильна тип., 2017. 580 с.

10. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017, 198 с.

11. Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_5_16.pdf (дата звернення: 18.11.2022).

Надійшла до редакції 20.11.2022

Прийнята до опублікування 06.12.2022



Tykhonova D. S. The meaning and concept of public safety and order

The article is devoted to the analysis of the legal category of public safety and order, because it is currently relevant and researched in our country. This question plays an important and great role in our social life, which is determined by the highest social values of a person and a citizen. Therefore, it is the state that is entrusted with the task of fully ensuring public safety, public order and peace of our society.

The article studies the scientific research in this area, considers and analyses many views of state and foreign scientists, pays much attention to the meaning and concept of "public safety" and "public order", defines the purpose and objectives of the scientific research. A comparison of concepts with related notions such as "public safety" and "public order" has been also made. Ukrainian explanatory dictionary has been used for analysis and justification.

The article also mentions many scholars, their works and their interpretations, as well as their agreement and disagreement regarding the considerations of public safety and order. The view on the definition of the concepts of public safety and public order in the context of the National Police of Ukraine has been specified. And it has been also stated that the concept of "public safety" and "public order" is absorbed by a broader and more meaningful concept, such as "civil safety" and "civil order".

The opinions regarding the identification of concepts and terms have been substantiated. It has been appealed to the Basic Law of the State, namely the Constitution of Ukraine and to the Law of Ukraine "On the National Police of Ukraine". The concepts of "public safety" and "public order", as well as "civil safety" and "civil order" have been studied. The tasks and principles of the National Police of Ukraine have been mentioned. Attention has also been paid to the broad and narrow aspects of the concept of "public order". At the end of the article, it has been rightly noted that the simultaneous use or identification of these concepts continues the legal conflict in the field of public security and order.

Key words: public safety, public order, civil order, civil safety.

