

УДК 340.142.6 (094)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.18.03>

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КАТЕГОРІЙ «ПРАВОПОРЯДОК», «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК / БЕЗПЕКА» ТА «ПУБЛІЧНА БЕЗПЕКА» У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

**Вайда Тарас Степанович,**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри спеціальної фізичної  
та вогневої підготовки  
(Херсонський факультет  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

**Голенко Ніна Миколаївна,**

кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри спеціальної  
фізичної та вогневої підготовки  
(Херсонський факультет  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

У роботі розглянуто значення окремих правових категорій, котрі часто використовуються поліцейськими у характеристиці оперативно-службової діяльності органів і підрозділів Національної поліції України (далі – НПУ), а також входять до складу категоріального апарату в галузі теорії держави та права.

Виокремлено та проаналізовано значення таких термінів, як правовий порядок, громадський порядок і безпека, а також публічна безпека, визначено особливості їх застосування в описі конкретних фахових ситуацій у контексті розгляду проблем правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки у суспільстві.

Опираючись на нормативно-правові акти, попередні напрацювання вчених-юристів і суміжні довідникові джерела, ми проаналізували основні концептуальні положення, пов'язані з особливим порядком застосування вищезазначених категорій у чинному законодавстві.

Охарактеризовано особливості застосування категорії «правопорядок», котра використовується для опису та врегулювання ситуацій, що вирішуються тільки на основі правових норм і охороняються спеціальними державно-правовими засобами.

Термін «громадський порядок» використовується для характеристики обставин, котрі впливають на забезпечення нормального стану суспільних відносин, визначають різні аспекти відновлення порушених спокійних умов суспільно корисної діяльності, відпочинку та повсякденного побуту людей.

Термін «громадська безпека» традиційно застосовується для розгляду питань чи вирішення проблем, пов'язаних із факторами ускладнення стану суспільного життя, за яких визначені природні, технічні та інші джерела загальної небезпеки, на які людина впливає своєю діяльністю, не створюють значної загрози для життя і здоров'я людей і не потребують суттєвого залучення правоохоронних чи оперативнорятувальних сил для забезпечення нормальної життєдіяльності населення чи збереження матеріальних цінностей.

Термін «публічна безпека» знаходить своє місце у вітчизняному законодавстві у вирішенні всієї різноманітності потенційних безпекових проблем і в контексті появи будь-яких загроз для життя та здоров'я людей незалежно від їх масштабів під час організації та здійснення превентивної діяльності органами правопорядку (крім захищених Конституцією приватних місць – недоторканність житла, невтручання в особисте і сімейне життя) на всій території країни, на яку розповсюджується юрисдикція держави.

За результатами дослідження зроблено такі узагальнення:

1) терміни «правопорядок», «громадський порядок / безпека» та «публічна безпека» стосовно правоохоронної діяльності, а також слова і словосполучення, котрі містять зазначені категорії, можуть вживатися у вітчизняному законодавстві як у широкому, так і у вузькому значеннях;

2) у широкому значенні вказані вище терміни, а також слова та словосполучення, до складу яких вони входять, можуть або ототожнюватися, або співвідноситися як загальне й окреме;

3) у вузькому значенні категорії «правопорядок», «громадська безпека» і «публічна безпека», а також слова та словосполучення, до складу котрих вони входять, розмежовуються між собою, оскільки відображують різні аспекти публічної діяльності уповноважених суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** теорія держави та права, категорії «правопорядок», «громадський порядок» і «безпека», публічна безпека, зміст норм права, особливості застосування, нормативно-правові акти, чинне законодавство, правоохоронна діяльність, МВС України, юрисдикція держави.

#### PECULIARITIES OF USING THE CATEGORIES "LAW ENFORCEMENT", "PUBLIC ORDER / SECURITY" AND "PUBLIC SECURITY" IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

**Vaida Taras Stepanovych,**  
Candidate of Pedagogical Sciences (Ph.D.),  
Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of  
the Special Physical and Fire Preparation  
(Kherson Faculty of Odesa State  
University of Internal Affairs,  
Kherson, Ukraine)

**Holenko Nina Mykolaivna,**  
Candidate of Law Sciences (Ph.D.),  
Head of the Department of the Special  
Physical and Fire Preparation  
(Kherson Faculty of Odesa State  
University of Internal Affairs,  
Kherson, Ukraine)

The paper considers the importance of certain legal categories, which are often used by police in characterizing the operational and service activities of bodies and units of the National Police of Ukraine (hereinafter – NPU), and are a part of the categorical apparatus in the theory of state and law.

The meanings of such terms as legal order, public order and security, as well as public safety are singled out and analyzed, the peculiarities of their application in describing

of specific professional situations in the context of law enforcement and public safety are identified.

Based on regulations, previous work of legal scholars and related reference sources, the conceptual provisions are analyzed, which are related to the special procedure for the application of the above mentioned categories in the current legislation.

The peculiarities of the application of the category “law and order” are characterized, it is expediently used in the description and settlement of the situations that are resolved only on the basis of legal norms and are protected by special state legal means.

The term “public order” is used to describe the circumstances that affect the normal state of social relations, define various aspects of the restoration of disturbed calm conditions of socially useful activities, rest and daily life of people.

The term “public safety” is traditionally used when considering issues or solving problems that are associated with factors complicating the state of public life, under which natural, technical and other sources of general danger are identified, which person affects by his activity, do not pose a significant threat to life and human health and do not require significant involvement of law enforcement or operational and rescue forces to ensure the normal functioning of the population or the preservation of property.

The term “public safety” finds its place in domestic law in addressing a variety of potential security issues and in the context of any threats to human life and health, regardless of their scale in the organization and implementation of preventive activities by law enforcement agencies (except of private constitutionally protected places – inviolability of home, non-interference in private and family life) throughout the country to which the jurisdiction of the state extends.

According to the results of the study, the following generalizations were made:

1) the terms “law and order”, “public order / security” and “public safety” in relation to law enforcement, as well as words and phrases that contain these categories, may be used in domestic law in both broad and narrow meanings;

2) in a broad sense, the above mentioned terms, as well as the words and phrases of which they are a part, can either be identified with each other, or correlated as general and separate;

3) in the narrow sense of the category “law and order”, “public security” and “public safety”, as well as the words and phrases of which they are a part, are distinguished from each other, as they reflect different aspects of public activity of authorized subjects of power.

**Key words:** theory of state and law, categories of law and order, public order and security, public safety, content of legal norms, peculiarities of application, normative legal acts, current legislation, law enforcement activity, MIA of Ukraine, state jurisdiction.

**Актуальність проблеми.** Ст. 3 Конституції України визначає людину, її життя і здоров'я, недоторканність і безпеку особи найвищою соціальною цінністю [1]. Дотримання прав і свобод людини та забезпечення їх гарантій визначають зміст і спрямованість діяльності держави загалом через належне функціонування її органів законодавчої, виконавчої та судової влади (ст. 6 Основного закону) [1]. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, тому захист прав і свобод людини є її головним обов'язком. Ці напрями державного управління насамперед реалізуються через діяльність правоохоронних органів, для котрих забезпечення безпеки в суспільстві є пріоритетним завданням.

*Громадська безпека і порядок* у широкому розумінні відповідно до ст. 1 Закону України (далі – ЗУ) «Про національну безпеку» розуміється як захищеність життєво важливих для суспільства й особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і громадськості, які здійснюють

узгоджені заходи щодо реалізації та захисту національних інтересів від впливу загроз [2]. Врегулюванню відносин у частині посягання на громадський порядок і громадську безпеку передбачена окрема глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» Кодексу України про адміністративні правопорушення [3] та розділ IX «Злочини проти громадської безпеки» й розділ XII «Злочини проти громадського порядку та моральності» Кримінального кодексу України [4].

Зокрема, функції захисту життєво важливих для суспільства й особи інтересів виконує, наприклад, Служба безпеки України (ст. 1 ЗУ «Про Службу безпеки України») – державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями, який забезпечує *державну безпеку України загалом* від зовнішніх і внутрішніх посягань на її суверенітет, незалежність і територіальну цілісність [1; 5].

У преамбулі «Декларації про поліцію», прийнятій Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), наголошено, що для повної реалізації прав людини і її фундаментальних свобод, котрі гарантовані Європейською Конвенцією з прав людини й іншими національними та міжнародними інструментами, необхідна наявність мирного суспільства, де громадяни користуються *перевагами порядку і громадського спокою* [6, с. 77–81].

Водночас ученими у галузі теорії держави та права (зокрема О.Ф. Скакун) у контексті дослідження правоохоронної діяльності розрізняються такі споріднені категорії, як *правопорядок* (ст. 19 Конституції України) та *громадський порядок* [7, с. 508]. Правопорядок є частиною громадського порядку, а останній регулює суспільні відносини як правовими, так і неправовими методами – всіма соціальними нормами та принципами (правовими, моральними, звичаєвими, корпоративними, релігійними та ін.).

Так, відповідно до ст. 39 Конституції України «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права 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» [1].

За допомогою встановленого громадського порядку та його підтримання забезпечуються: а) суспільна безпека і злагода; б) безпека громадян, їх захист від зазіхань на їхні права та інтереси; в) сприятливі умови для нормального функціонування організацій і громадських об'єднань, для праці та відпочинку громадян, поваги їхньої честі, людської гідності та суспільної моральності.

Основа громадського порядку становлять відносини, поведінка та всі види діяльності, що виникають у місцях спілкування людей при задоволенні їхніх матеріальних, духовних потреб, під час відпочинку (тобто у громадських місцях).

Поняття громадського порядку ширше за поняття правового порядку, оскільки у зміцненні та підтримці першого важлива роль належить *усім соціальним нормам*. Правопорядок складається *тільки на основі правових норм*, і тому охороняється спеціальними державно-правовими засобами. Громадський порядок гарантується переважно силою суспільного впливу, однак держава не може бути байдужою до його стану та вводить заборони на певні дії, встановлює відповідальність за правопорушення, визначає завдання, функції, повноваження, форми та методи діяльності державних органів, їх посадових осіб, громадських формувань з охорони порядку.

Національна гвардія України відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що



входить до системи Міністерства внутрішніх справ України та призначене для виконання завдань із захисту й охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, *охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки*, а також у взаємодії із правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки та захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій [8].

Національну поліцію України (далі – поліція, НПУ) ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» визначає як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення *охорони* прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання *публічної безпеки та порядку* [9]. Основними завданнями НПУ (ст. 2 ЗУ «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 із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [9].

Підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій також підтримують безпеку в суспільстві. Цивільний захист відповідно до ст. 4 Кодексу цивільного захисту України – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їхніх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час і в особливий період [10].

Таким чином, вище наведені нами та інші органи влади мають безпосереднє відношення до охорони громадського порядку та забезпечення публічної безпеки. У зв'язку з цим правоохоронцям необхідно добре розуміти особливості вживання вищезазначених термінів у повсякденній службовій діяльності, усвідомлювати основні відмінності між ними, котрі враховуються в нормативно-правових актах у сфері правоохоронної діяльності.

**Аналіз попередніх досліджень і визначення не вирішених раніше проблем.** Доктринальне визначення термінів «громадський порядок» і «громадська безпека» вичерпно надали у 2001 р. М.О. Потебенько та В.Г. Гончаренко. Означені питання розглядалися у деяких фрагментах із циклу робіт І.В. Зозулі й О.І. Довганя. А.В. Басовим досліджувалися поняття та зміст забезпечення громадської безпеки.

Водночас нині практично відсутні наукові публікації з питань публічної безпеки. Наприклад, Д.О. Безубов, застосовуючи термін «*суспільна безпека*» (*безпека суспільства*) фактично як похідний від терміна національної безпеки, визначає його як «взаємопов'язані спільні інтереси та завдання суспільної та державної систем безпеки на рівні недержавної системи за участі громадськості й об'єднань громадян». Учений визнає наявність терміна «громадська безпека» в Конституції України, але вважає перспективним «новий постмодерний підхід» від експертів недержавних аналітичних структур [11, с. 74, 76], що фактично зводиться до «безпечних умов життєдіяльності» суспільства та «суспільного добробуту». Вчений зазначає, що «слово «добробут» є ключовим у визначенні на Заході змісту поняття «public security» (у перекладі з англ. – «суспільна безпека», «державна безпека», «публічна безпека»; на побутовому рівні означає підтримку порядку), під яким розуміють «здійснення захисту інститутів громадянського суспільства, що передбачає протидію загрозам добробуту громадян, суспільству загалом» [11, с. 77].

Виходячи із вказаної концепції, термін «публічна безпека» можна в першому наближенні вважати таким, що поєднує в собі як державну, так і побутово-суспільну

складові частини безпеки. Водночас вітчизняний законодавець у Законі України «Про Національну поліцію» такого визначення публічної безпеці не надав [9].

Приблизно в такому ж аспекті стосовно розуміння сутності та відмінності публічної безпеки й публічного порядку висловлюється й Є.В. Саманюк: «У літературі та чинному законодавстві досить широко використовуються термін «громадський порядок» поряд із поняттями «громадська безпека», «правопорядок», «публічний порядок», котрі не є тотожними категоріями. Складність у розмежуванні наведених вище понять полягає у тому, що стан впорядкованості вольових відносин досягається впливом цілої низки соціальних норм» [12].

У свою чергу, 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, які охороняють державу і громадян перед загрозливими для правопорядку явищами, а з іншого – означає фактичний стан, що уможливило без наражання 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» [13, с. 743].

В. Кернз, спираючись на право Європейського Союзу, надає стислий *аналіз публічного порядку та сутності його теорії* [14]; інші науковці – І.І. Тріска та В.В. Левицька – визначають публічний порядок як «публічно-правові відносини, які мають імперативний характер і визначають основи суспільного ладу держави» [15] тощо, але такі визначення поки свідчать тільки про появу й апробацію нових термінів у галузі становлення вітчизняного публічного права.

Необхідно зазначити, що у системі правоохоронних органів закордонних країн існує *португальська поліція публічної безпеки*, місія якої полягає у «забезпеченні демократичної законності, внутрішньої безпеки та прав громадян відповідно до Конституції і законів», а сама вона «є організацією безпеки, яка носить форму та зброю, є державною службою і має адміністративну автономію» [16].

Вважаємо, що за умов подальшого реформування системи органів і підрозділів МВС України потребує подальшого уточнення специфіка однозначності застосування в нормотворчій діяльності термінів «публічна безпека» та «громадський порядок» («громадська безпека») для більш об'єктивного опису завдань чи оперативних (службово-бойових) ситуацій, котрі вирішують працівниками поліції відповідно до своєї компетенції.

**Результати дослідження.** Під *безпекою* вченими (В.М. Заплатинський та ін.) розуміються «такі умови, в яких перебуває складна система, коли дія зовнішніх факторів і внутрішніх чинників не призводить до процесів, що вважаються негативними щодо цієї складної системи відповідно до наявних потреб, знань та уявлень» [17, с. 90–98]. У свою чергу, Ю.С. Шамшученко трактує безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози. Система безпеки охоплює такі *основні елементи*: науку, теорію (філософію), доктрину (концепцію), політику, стратегію і тактику забезпечення безпеки; сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави; засоби, способи та методи її забезпечення.

Розрізняють різні *типи безпеки*: за масштабом (міжнародну, регіональну, локальну); за суб'єктами (особисту, суспільну, національну, колективну); за суспільними сферами (політичну, економічну, військову, екологічну, радіаційну тощо). В Україні забезпечення її безпеки регулюється Конституцією, іншими законами та правовими актами, а також системою відповідних державних органів і об'єднань громадян [18].

Таким чином, під термінами «*громадська безпека*» і «*громадський порядок*» взагалі у законодавстві мають на увазі сприятливі та комфортні для життя і діяльності населення умови, котрі утворюють певний позитивний стан для суспільства. Забезпечення такого стану гарантує неможливість появи певних небезпек як перед суспільством, так і для окремих громадян. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Так, наприклад, ст. 1 «Завдання Кримінального кодексу» розділу I «Загальні положення» Загальної частини Кримінального кодексу України (далі – ККУ) зазначає, що «ККУ має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку й громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам» [4]. У Коментарі ККУ категорії *громадський порядок та громадська безпека* трактуються таким чином: «Під громадською безпекою слід розуміти такий стан суспільних відносин, за якого природні, технічні та інші джерела загальної небезпеки, на які людина впливає своєю діяльністю, не створюють небезпеки для життя та здоров'я людей і для збереження матеріальних цінностей». *Громадський порядок* визначається як стан суспільних відносин, який забезпечує спокійні умови суспільно корисної діяльності, відпочинку та побуту людей [19].

Проаналізуємо зміст терміна «громадська безпека» шляхом розкриття об'єктів злочинів у розділі IX «Злочини проти громадської безпеки» Особливої частини ККУ [4]: 1) створення злочинної організації (ст. 255); 2) сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності (ст. 256); 3) бандитизм (ст. 257), терористичний акт (ст. 258), 4) втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258<sup>1</sup>); 5) публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258<sup>2</sup>); 6) створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258<sup>3</sup>); 7) сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258<sup>4</sup>); 8) завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності (ст. 259); 9) створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260); 10) напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261); 11) викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262); 12) незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (ст. 263); 13) недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів (ст. 264); 14) незаконне поводження з радіоактивними матеріалами (ст. 265); 15) погроза вчинити викрадення або використати радіоактивні матеріали (ст. 266); 16) порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами (ст. 267); 17) незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини (ст. 268); 18) незаконне перевезення на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин (ст. 269) і 19) порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки (ст. 270) [4].

Про основні характеристики категорії «громадський порядок» можемо також дізнатися, розкриваючи зміст розділу XII «Злочини проти громадського порядку та моральності» Особливої частини ККУ [4] через визначення об'єктів злочинів з окремих статей: 1) групове порушення громадського порядку (ст. 293); 2) масові заворушення (ст. 294), додатковим обов'язковим об'єктом цього злочину (залежно від конкретної форми його прояву) є життя і здоров'я особи, конституційні права людини і громадянина, власність, порядок управління або громадська безпека; 3) заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку (ст. 295), об'єкт злочину – громадський спокій; 4) хуліганство (ст. 296), його додатковим факультативним об'єктом можуть виступати здоров'я особи, авторитет органів державної влади, громадська



безпека. Таким чином, *громадський порядок* можна розглядати як сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських (публічних) місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами та дотримуються домінуючою більшістю громадян [4].

Поняття «*публічна безпека*» є більш широким за значенням, ніж «громадський порядок» – тут на перший план виступає елемент загрози, що посягає на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, тобто це система відносин, котра складається у процесі запобігання й усунення загрози життю, здоров'ю громадян чи їх майну.

У більш широкому розумінні публічну безпеку можна визначити як стан, у якому 1) громадяни не позначені індивідуально, як і інші державні об'єкти, 2) їм не загрожує безпосередньо будь-яка небезпека, а також 3) не існує загрози порушення щоденного життя суспільства та нормального функціонування державних і недержавних організацій.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, які є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних із ризиком для громадян (населення), тощо.

Варто зазначити, що поняття «*публічна безпека*» було офіційно введено Законом України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII, у котрому чотирнадцять разів вживається термін «публічна безпека» в різному контексті без його попереднього визначення. Із практичного погляду було б доцільним, якби поліцейський розумів сутність публічної безпеки та потенційні для неї загрози, щоб вміти їх не тільки виявляти, а й також здійснювати «необхідні заходи з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують» [9].

Водночас, як показує аналіз вітчизняного законодавства, вживання терміна «публічна безпека» після набрання чинності цього закону здебільшого зараз *обмежене лише науковою й освітньою сферами* і не має активного використання у законодавчому полі, оскільки функціонування його в інших чинних нормативно-правових актах України не зафіксовано. Тому новизна терміна спочатку викликала в середовищі науковців дискусію щодо правомірності його застосування. Так, І.В. Зозуля, О.І. Довгань відзначали, що «й саме Міністерство внутрішніх справ України на власному веб-сайті в закладці «новини» поволі підбиралося до такого формату, говорячи у квітні 2015 р. про публічні послуги, публічну сферу, публічну інформацію; у травні того ж року – про публічні звернення, публічні обговорення, публічні послуги; в липні – про публічні дії; в серпні – про публічних осіб, публічне вибачення; в вересні – про публічні умови, публічний доступ; у жовтні – про *публічну безпеку* (перше згадування цього терміна), публічні заходи, публічні дискусії, публічний набір, публічні дії, публічне право, публічний порядок, публічність. І тільки з 3 листопада 2015 р., напередодні набрання чинності Закону «Про Національну поліцію» і дотепер розпочалося більш-менш усвідомлене стале вживання терміна «публічна безпека» [20, с. 85–92].

Часто в текстах нормативних документів терміни «публічні» та «громадські» місця ототожнюють. Ними вважаються простір (територія), де: 1) можуть бути присутні особи, які не є членами сім'ї чи близькими знайомими (приватна територія); 2) людина не сподівається усамітнитися (самоізолюватися) або якимось чином розкривати своє приватне життя з упевненістю, що цього ніхто не побачить – вулиці, площі, людні місця, кімнати для переговорів або робочий кабінет, де можна зустріти сторонніх, тощо.

В українському законодавстві поняття визначене у ст. 1 Закону «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення»: «Громадське місце – це частини будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату,



постійно, періодично або час від часу, в тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони» [21]. Наведене визначення справедливе, на нашу думку, переважно для цілей вказаного закону.

Стосовно інших правовідносин, то поняття «громадське місце» має значно ширше значення. Зокрема, ст. 178 «Розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді» Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) до громадських місць віднесені вулиці, сквери, парки, всі види громадського транспорту, ліфти, дитячі майданчики, гуртожитки, аеропорти, вокзали, заклади культури та громадського харчування чи адміністративні будівлі тощо [3].

На події у громадських місцях вказують ст. 181 «Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях» і ст. 182 «Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях» КУпАП [3].

Провівши аналіз категорій «громадське» і «публічне» місце, вважаємо за доцільне дати *власне визначення останнього: публічне місце* – це територія (крім об'єктів індивідуального житла), де особа може вільно перебувати чи мати доступ у зв'язку зі встановленими обмеженнями, дотримуючись вимог чинного законодавства й моралі. Нами враховано визначення території, надане в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI (із змінами станом на 01 серпня 2020 р.): «територія – частина земної поверхні з повітряним простором і розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені внаслідок діяльності людей умови і ресурси» [22]. Таким чином, публічні місця нами потенційно розглядаються як будь-які території та розміщені на ній об'єкти, де можуть перебувати люди – в польових умовах під час виконання сільськогосподарських робіт; у лісі (взаємовідносини між мисливцями під час полювання); під водою чи землею при перебуванні на прогулянках або в експедиціях; у повітрі (при перельотах в інше місце в салоні літака, гвинтокрила та інших літальних апаратів незалежно від форми власності на них; під час падіння з парашутом) чи в космосі (під час перебування на орбітальній станції, в ракеті, випробування військової техніки тощо); на території з обмеженим доступом (у військовій частині, операційному приміщенні АЕС тощо). Як зазначалося вище, виняток у цьому переліку місць становить приватна власність (житло), захист котрої від незаконного вторгнення гарантується Конституцією України (ст. 30 Основного закону – недоторканість житла, ст. 32 – невтручання в особисте і сімейне життя), крім вчинення протиправних дій [1].

Термін «громадська безпека» у Конституції України як Основному Законі прямої дії розглядається як рівний за важливістю з такими категоріями, як національна безпека, територіальна цілісність і громадський порядок, здоров'я та моральність населення тощо, проте в чинному Законі України «Про Національну поліцію», на думку І.В. Зозулі й О.І. Довганя, він нівельований до «технічного, другорядного, нічого не значущого, рівня» [20, с. 85–92] – одночасно вживаючи в тексті цього нормативно-правового акта терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», законодавець не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін *публічної безпеки* до базових, оскільки саме її підтримує НПУ (п. 1 ст. 1), і, відповідно, її забезпечення є завданням поліції (пп. 1 п. 1 ст. 2). Термін *громадська безпека (громадський порядок)* використовується при позначенні другорядних (технічних) завдань НПУ – для опису заходів, реалізація яких відбувається із застосуванням із боку поліції виключно спеціальних засобів, при вилученні зброї, застосуванні засобів фото- і кінозйомки, відеозапису [20].

Таким чином, можемо зробити висновок, що поняття «правовий порядок» є складовою частиною системи заходів із забезпечення «громадського порядку, громадської

безпеки», а остання категорія поглинається ширшим у своєму розумінні поняттям «публічна безпека» (див. рис. 1).



**Рис. 1. Підпорядкованість юридичних категорій «правовий» і «громадський порядок», «публічна» та «громадська безпека»**

Широке сприйняття міжнародним суспільством терміна «публічна безпека» як пріоритетного щодо вітчизняного «громадська безпека» вимагає від науковців і законодавця додаткового розгляду цієї проблеми (В.Г. Фатхутдінов) [23]. Вчений вважає, що «формується нагальна наукова потреба у здійсненні експертизи цього нормативного акта (Закону України «Про Національну поліцію» – *уточнено нами*) на предмет його загрози правовій безпеці, цілісності та системності безпекового законодавства» [23; 9].

**Висновки.** Провівши в рамках дослідження аналіз різноманітних підходів вчених щодо використання вищезазначених термінів «правопорядок», «громадська безпека» та «публічна безпека» у законодавстві України, на основі наведених нами аргументів можемо зробити деякі узагальнення:

1) законодавець за відсутності роз'яснення терміна «публічна безпека» в ЗУ «Про Національну поліцію» припустився деякого порушення законотворчої техніки, фактично поставивши в умови невизначеності діяльність новоствореної Національної поліції щодо забезпечення її підрозділами публічної безпеки;

2) при порівнянні значень термінів «правопорядок» і «громадська безпека» («громадський порядок») визначено, що останні є ширшими внаслідок застосування, крім правових та інших методів врегулювання суспільних відносин. Водночас «громадська безпека» поглинається значно ширшим поняттям «публічної безпеки» в частині охоплення значно більшої кількості місць (територій) можливого перебування людини. Словосполучення «публічна безпека» може вживатися у вітчизняному законодавстві при організації превентивної діяльності під час виникнення будь-яких загроз для життя і здоров'я людей (природних, техногенних, соціальних, воєнних, космічних тощо);

3) враховуючи неповне відображення в окремих нормативно-правових актах всіх характеристик публічного місця, нами зроблено спробу дати йому власне визначення – це простір (крім об'єктів індивідуального житла), в котрому особа зобов'язана дотримуватися вимог чинного законодавства. Таким чином, публічні місця нами потенційно розглядаються як будь-які території чи об'єкти, де можуть перебувати люди, за винятком встановлених на них режимних обмежень. Захист індивідуального житла й особистого і сімейного життя від втручання гарантується Конституцією України.

Перспективами подальших розробок у цьому напрямі вважається конкретизація специфіки використання категоріального апарату (громадська безпека, публічний порядок) у правоохоронній діяльності з урахуванням особливостей діяльності підрозділів Національної поліції, Національної гвардії та інших органів МВС України.

Цікавими представляються також дослідження взаємодії (використання) терміну «публічна безпека» з іншими аналогічними категоріями (словосполученнями) – публічні послуги, публічна сфера, публічна інформація; публічні звернення, публічні обговорення; публічні дії; про публічні особи, публічне вибачення; публічні умови, публічний доступ; публічні заходи, публічні дискусії, публічний набір, публічні дії, публічне право, публічний порядок, публічність.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. (із змінами, внесеними Законом України від 02 червня 2016 р. №1401-VIII). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата доступу: 19.01.2021).
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII (в редакції від 24.10.2020). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page1-2> (дата звернення: 15.01.2021).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X (із змінами і доповненнями станом на 01.01.2021). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10> (дата звернення: 29.01.2021).
4. Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (із змінами та доповненнями станом на 30 грудня 2020 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14> (дата звернення: 08.01.2021).
5. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII (в редакції від 03.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2229-12#Text> (дата звернення: 14.01.2021).
6. Декларація про поліцію : Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. № 690 (прийнята в м. Страсбурзі на 31-й сесії ПАРЕ). *Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью*. Москва : СПАРК, 1998. С. 77–81. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text) (дата звернення: 14.01.2021).
7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
8. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII (із змінами станом на 03.07.2020). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 14.01.2021).
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII (із змінами в редакції від 22.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/580-19> (дата звернення: 25. 01.2021).
10. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI (в редакції станом на 16.10.2020). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page1-7> (дата звернення: 20.01.2021).
11. Беззубов Д.О. До поняття концепту суспільної безпеки (адміністративний аспект). *Бюлетень Мін-ва юстиції України*. 2013 № 5 (139). С. 73–79.
12. Саманюк Э.В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок». *Молодой учёный*. 2014. № 3. С. 671–675.
13. 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/jpdf/FP\\_index.htm\\_2010\\_4\\_118.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2010_4_118.pdf) (дата звернення: 18.01.2021).
14. Кернз Волтер. Вступ до права Європейського Союзу : навчальний посібник / пер. с англ. Київ : Знання, 2002. 381 с.
15. Тріска І.І., Левицька В.В. Особливості визначення правочину таким, що порушує публічний порядок. URL: [http://www.rusnauka.com/33\\_NIO\\_2009/Pravo/54976.doc.htm](http://www.rusnauka.com/33_NIO_2009/Pravo/54976.doc.htm) (дата звернення: 18.01.2021).

16. Закон Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки № 53/2007. URL: <http://pravo.org.ua/files/Portug.pdf>. (дата звернення: 18.01.2021).
17. Заплатинський В.М. Логіко-детермінантні підходи до розуміння поняття «Безпека». *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Фізичне виховання, спорт і здоров'я людини*. 2012. Вип. 5. С. 90–98.
18. Безпека. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998–2004. URL: <https://leksika.com.ua/12530426/legal/bezpeka> (дата звернення: 17.01.2021).
19. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. *Всеукраїнський Юридический Портал*. URL: <http://zakoni.com.ua/node/227> (дата звернення: 16.01.2021).
20. 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](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_5_16.pdf) (дата звернення: 15.01.2021).
21. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України від 22 вересня 2005 р. № 2899-IV (із змінами, станом на 16.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2899-15#Text> (дата звернення: 18.01.2021).
22. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI (із змінами станом на 01.08.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/про%20регулювання%20містобудівної%20діяльності#Text> (дата звернення: 11.01.2021).
23. 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-kontekstualnistvikoristannnyaterminu-publichna-bezpeka-vzakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini> (дата звернення: 18.01.2021).