

УДК 351.78+351.75(014)

**Крищенко А. Є.** – здобувач наукової лабораторії з проблем забезпечення публічної безпеки і порядку Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

## ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНА «ПУБЛІЧНА БЕЗПЕКА І ПОРЯДОК»

*Досліджено термін «публічна безпека і порядок», зокрема шляхом зіставлення його зі спорідненими поняттями «громадська безпека», «громадський порядок». Проаналізовано нормативно-правову складову цієї категорії. Обґрунтовано унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін і доповнень до законодавства.*

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

**Н**алежна діяльність правоохоронних органів сьогодні має важливе значення з огляду на складні умови становлення державності в Україні.

Після прийняття 2 липня 2015 року Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» розпочалося масштабне реформування основної правоохоронної ланки – міліції. Цей нормативно-правовий акт означений не лише оновленням концепції функціонування Національної поліції, регулюванням правових засад організації та діяльності цього органу, визначенням статусу поліцейських, а також порядку проходження служби, а й упровадженням у теорію та практику діяльності правоохоронних органів нової термінології. Ідеться про терміни «публічна безпека» і «порядок», зміст яких у цьому Законі не визначено.

Окремі науковці (І. В. Зозуля, О. І. Довгань), обґрунтовуючи актуальність окресленого питання, стверджують, що новостворена Національна поліція не призначена для забезпечення конституційно визначених громадського порядку та громадської безпеки [1, с. 85]. Більш категоричною є позиція В. Г. Фатхутдінова, який зауважує, що «можна констатувати нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, що

слугує правовою підставою для визнання нелегітимності функціонування цього органу загалом» [2].

Метою статті є з'ясування нормативно-правового змісту поняття «публічна безпека».

Попри відносну новизну законодавчого вживання зазначеної категорії, її сутність уже досліджували окремі науковці, а саме: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. В. Батраченко, О. І. Довгань, І. В. Зозуля, Д. С. Припутень, В. Г. Фатхутдінов та ін. Вивченню спорідненого поняття «громадська безпека» присвячено праці таких правників, як: О. М. Бандурка, І. П. Веремеєнко, І. П. Голосніченко, В. К. Гіжевський, В. Л. Грохольський, Є. В. Додін, М. В. Ковалів, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Маліков, Р. С. Мельник, Ю. О. Небеский, О. І. Остапенко, А. М. Подоляка, Ю. І. Римаренко.

Однак термін «публічна безпека і порядок» потребує більш детального дослідження, зокрема в контексті його використання в Законі України «Про Національну поліцію». До прийняття зазначеного нормативного акта це поняття законодавчо закріплено не було. Його було вжито лише в наказі МВС України «Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час)» від 22 червня 2016 року № 530.

Аналіз змісту чинних нормативно-правових актів (Конституція України – ст. 34–36, 39, 92, 116, 138, Кодекс України про адміністративні правопорушення – глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», Кримінальний кодекс України – розділ 9 «Злочини проти громадської безпеки» та розділ 12 «Злочини проти громадського порядку та моральності», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо) засвідчує, що в аналогічному значенні раніше використовували терміни «громадська безпека», «громадський порядок». Водночас цих категорій, як і поняття «забезпечення громадського порядку», у новому Законі немає. Заміна термінології в нормативно-правових актах, власне, не є проблемою, проблему становлять нові поняття, що не мають нормативно закріплених визначень. Така ситуація породжує правову колізію в нормативному регламентуванні певних суспільних відносин і негативно позначається на правозастосуванні, адже поліцейський, наприклад, має чітко знати, які дії слід вважати порушенням публічної безпеки та порядку.

Варто дослідити структуру поняття «публічна безпека і порядок», з'ясувавши, чи це єдине поняття, яке слід уживати нерозривно, або це поєднання двох різних елементів, тобто понять «публічна безпека» та «публічний порядок», оскільки є приклади нормативного вживання обох термінів.

Для з'ясування співвідношення понять «публічна безпека» і «публічний порядок» доцільно розкрити сутність категорій «безпека» та «порядок». Аналіз визначень в тлумачних словниках дає підстави стверджувати, що ці слова мають різне смислове навантаження. Зокрема, поняття «порядок» визначено так: усталений спосіб життя; побут; стан, коли все роблять, виконують належним чином, як слід, відповідно до певних вимог, правил; додержання правил, норм поведінки де-небудь; дисципліну. Термін «безпека» тлумачать як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує.

Окремі науковці порядок розглядають 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 [3].

Поняття «безпека» позначає відсутність небезпеки, її попередження, стан, за якого не може бути завдано шкоди, а також надійність, стабільність чого-небудь. Тобто в буквальному значенні громадська безпека – це безпека громади, суспільства [4, с. 45–55].

Зазначене дає змогу дійти висновку, що поняття «публічна безпека» і «публічний порядок» не є тотожними і децю різняться за змістом. Тому, на нашу думку, публічний порядок, передусім, пов'язаний із публічною безпекою, яку покликані забезпечувати спеціальні органи виконавчої влади шляхом нагляду та застосування адміністративного примусу щодо осіб, які його порушують.

Попри те, що публічний порядок і публічна безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними наявний тісний діалектичний взаємозв'язок. Так, недопущення масових безладів створює умови, що переважають можливе порушення публічної безпеки. Водночас неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню останньої, гарантує надійне забезпечення публічного порядку.

Наприклад, заборона розпивання спиртних напоїв, гра в азартні ігри на борту літака попереджують можливі хуліганські дії в особливих умовах [5, с. 21].

Доцільно також співвіднести категорію «публічна безпека і порядок» з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок».

У тексті Закону України «Про Національну поліцію» термін «публічна безпека і порядок» ужито 14 разів.

Паралельно з ним тут неодноразово використано поняття «громадський порядок» (ст. 45).

Науковці вважають, що законодавець, уживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека» в зазначеному Законі, не лише не ототожнює їх, а й визначає перший із них базовим. Саме публічну безпеку підтримує Національна поліція (п. 1 ст. 1), і, відповідно, саме її забезпечення є завданням правоохоронців (пп. 1 п. 1 ст. 2) тощо. Водночас поняття громадської безпеки (громадського порядку) постає другорядним, технічним, реалізація якого відбувається шляхом застосування з боку поліції виключно спеціальних засобів, зокрема засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, вилучення зброї.

Слово «публічний» зазвичай тлумачать як той, який відбувається в присутності публіки, людей, привселюдний, призначений для широкого відвідування, користування; громадський. Термін «громадський» визначають як той, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним, який належать громаді, суспільству; колективний.

Дослідники трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами [6, с. 78]. Громадською безпекою називають також урегульовану систему суспільних відносин, спрямованих на запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки [7, с. 5].

Громадський порядок – це наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, а також результат їх дотримання [3]. Він передбачає досягнення

інтересів усього суспільства щодо задоволення потреби у створенні обстановки спокою і безпеки, нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді на засадах моральності, прийнятних умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. Громадський порядок гарантує, передусім, повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим, державі й суспільству загалом [4, с. 45–55].

У суспільних відносинах у сфері громадської безпеки термін «громадський» має таке саме значення, як і в понятті «громадський порядок» (той, який стосується невизначеної кількості осіб, кожного, хто потрапив у зону небезпеки).

На думку А. В. Басова та О. І. Парубова, зміст громадської безпеки відображає суспільні відносини, які виникають у межах реалізації правових і технічних норм, спрямованих на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням загроз, небезпечних для життя і здоров'я людей [8].

У цьому контексті Р. С. Мельник зазначає, що німецькі вчені громадську безпеку визначають як певний стан суспільних відносин, якому притаманна непорушність: а) правопорядку; б) функціонування органів державної влади та самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції; в) суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свобода, гідність, майно тощо). Тобто показником рівня громадської безпеки є дотримання приватними особами правових норм [9].

Суспільні відносини у сфері громадської безпеки мають такі ознаки: установлюються стосовно забезпечення безпеки не лише невизначеної кількості осіб, а й невизначеного кола правоохоронюваних інтересів; гарантують безпеку інших суспільних цінностей (особи, власності тощо), створюючи навколо них своєрідну захисну оболонку, яка запобігає завданню насильницької шкоди. Порушення відносин громадської безпеки – учинення відповідних правопорушень – полягає в заподіянні шкоди благам, які охороняють самостійні правові норми; відносини громадської безпеки спрямовані на те, щоб попередити шкоду від джерел і видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку для оточуючих (транспорт, виробництво, зброя, інші загальнонебезпечні предмети) [10, с. 40]. Ідеться про відносини, які запобігають або усувають шкідливі для життя та

здоров'я наслідки, що можуть бути завдані внаслідок дій людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки. Найважливішою рисою громадської безпеки є врегульованість дій конкретних осіб, які здійснюють певні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки залежить від можливості нейтралізувати негативний вплив людини й техніки, наприклад, у разі експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського та річкового транспорту, під час використання на виробництві технологічних процесів, які ґрунтуються на застосуванні електромагнітних та іонізуючих випромінювань, хімічних речовин, технічних пристроїв зі значною потужністю [11, с. 32–37].

Отже, громадську безпеку доцільно визначати як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із запобіганням чи усуненням загрози життю і здоров'ю осіб та їх майну, які можуть виникнути внаслідок дій людей або вияву негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки [12, с. 305].

Здійснивши лінгвістичний аналіз нормативної бази «Законодавство» Верховної Ради України, В. Г. Фатхутдінов констатував наявність визначення терміна «громадська безпека» лише у двох нормативних актах [2]:

1) громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки [13];

2) громадська безпека – стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями і пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями [14].

На нашу думку, слушною є позиція авторів проекту Кодексу України «Про публічний порядок», у ст. 5 якого йдеться: «...публічним порядком є урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі» [15].

Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

1) терміни «безпека» і «порядок» є різними за змістом, так само як і «публічна безпека» та «публічний порядок»;

2) уживання в Законі України «Про Національну поліцію» термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема Конституції України;

3) на сучасному етапі розвитку законодавчого поля терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними поняттями з «громадська безпека» та «громадський порядок»;

4) з метою унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» (в іншому разі змін потребуватимуть понад 5 тис. нормативно-правових актів [2]). В обох випадках слід дати офіційне законодавче визначення цим термінам.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Зозуля І. В. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? / І. В. Зозуля, О. І. Довгань // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 85–92.

2. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України» [Електронний ресурс] / В. Г. Фатхутдінов. – Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpekav-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini>. – Назва з екрана.

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

4. Андриевский И. Е. Полицейское право : в 2 ч. / И. Е. Андриевский. – СПб. : Пратц, 1874. – Ч. 1 : Введение. Полиция безопасности. – 648 с.

5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.

6. Попов Л. Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Л. Л. Попов, А. П. Коренев, В. А. Круглов. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.

7. Разаренов Ф. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте / Ф. С. Разаренов, А. С. Прудников. – М. : Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. – 44 с.

8. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст [Електронний ресурс] / А. В. Басов. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyibezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>. – Назва з екрана.

9. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=soc\\_gum/pib/2009\\_2/pib-2/pib-2\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=soc_gum/pib/2009_2/pib-2/pib-2_5.pdf). – Назва з екрана.

10. Развадовский В. Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения / В. Развадовский // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 39–41.

11. Зарудський П. С. Техногенні катастрофи та їх попередження / П. С. Зарудський. – Київ : Наук. думка, 1993. – 165 с.

12. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Харків, 2002. – 408 с.

13. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 9. – Ст. 64.

14. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 11 листоп. 2010 р. № 550. – Режим доступу: [zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10). – Назва з екрана.

*Стаття надійшла до редколегії 09.01.2017*

---



**Kryshchenko A.** – Researcher of Science Laboratory on the Problems of Public Safety and Order of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine

### **Regarding the Definition of «Public Safety and Order»**

Done examination of the term «public security and order» compared with its related term «public security», «public order». Studied legal component of this concept. Grounded normalization legal terminology by making amendments to the legislation.

It is noted that the term «public security and order» to the Law «On the national police» in Ukraine legislation not previously used, and therefore to Ukrainian legislation is new. Even once the term is normally used in 11 of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from June 22 2016 No. 530 «On Approval norms belonging uniform police (in peace)». Other distribution specified term in the legislation of Ukraine not received. But a detailed study of the Law of Ukraine «On the national police» is that the term «public security and order» is used it 14 times. It is noted that to determine the relationship between the concepts «public security» and «public order» is an appropriate separate study terms «security» and «order». Contacting dictionaries gives reason to believe that these words are different meaning.

The conclusions that: the terms «security» and «order» are different in content, as well as «public security» and «public order»; the use of the new Law of Ukraine «On the national police» terms «public security» and «public order» is not reasonable, due to the absence of such terms in other legal acts, including in the Constitution of Ukraine, which in turn leads to the cancellation of postal communication conceptual apparatus legislation; at the present stage of the legislative field, use the terms «public security» and «public order» is equivalent to «public security» and «public order»; to regulate the legal terminology by making amendments to the Law of Ukraine «On the national police» should be instead of the terms «public security and order» applied previously used the term «public order» and «public safety» (otherwise changes would require more than 5,000 regulatory legal acts, should be given a formal legal definition of the term, since the introduction of legislation in the term «public security and order» requires at least determine its scientific and regulatory consolidation, since no official definition of a negative impact on law enforcement in this area.

**Keywords:** public safety, public order, public security.