

А. І. Кисько

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності та інформаційної безпеки факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

В статті розглядаються понятійно-категоріальні питання щодо громадського порядку, громадської безпеки, публічного порядку. Публічної безпеки, співвідношення зазначених термінів. Розглядається національна законодавча база щодо визначення такого поняття, як публічна безпека і порядок. Наголошується, що в чинному законодавстві України міститься визначення «громадська безпека і порядок», наголошується, що на основі аналізу різних нормативно-правових актів таке поняття ототожнюється із публічною безпекою та порядком. Наводяться різні погляди дослідників на поняття «публічна безпека», «громадський порядок», «публічний порядок». Зауважується, що громадський порядок може ототожнюватися у дослідників із публічним порядком, і розглядається у вузькому (з прив'язкою до громадських місць) та широкому значенні. Вказано, що в науковій літературі така конструкція, як публічний порядок та безпека є складною й такою, що відображає широке коло суспільних відносин й не існує єдиного погляду на таку категорію. Зазначається, що не існує єдиного погляду й на розуміння поняття державної політики. Під державною політикою. Пропонується розуміти діяльність (або бездіяльність) державних інституцій, держави загалом для досягнення певної поставленої мети (яка полягає у вирішенні певної проблеми) із використанням усього доступного для таких органів влади інструментарію (відповідно до повноважень). Відповідно під державною політикою у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні слід розуміти діяльність органів державної влади на які покладені повноваження із забезпечення публічної безпеки і порядку, з використанням усього доступного для таких органів влади інструментарію, задля досягнення такого стану упорядкованості публічних правовідносин, за якого дотримуватимуться права і свободи усіх суб'єктів таких правовідносин, а також задля захисту від загроз життєво важливих для суспільства та особи інтересів, порушенню життя суспільства, нормального функціонування державних інституцій та інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: громадський порядок, публічна безпека, державна політика, суспільні інтереси, захищеність державних інтересів.

Постановка проблеми. Питання публічної безпеки і порядку в умовах воюючої країни на нашу думку є і буде в найближчій стратегічній перспективі актуальним питанням. Нажаль, ситуація така, що питання актуальне не лише з позицій забезпечення комфортних та безпечних умов для громадян України та іноземців у публічній сфері, але й загалом для виживання української державності та суспільства. Це пояснюється, окрім загалом екзистенційної загрози зі сторони росіян, які наносять ракетні та бомбові, артилерійські удари по мирних українських містах, наразі через фронт, довший за тисячу кілометрів та участь з обох об'єктів більше ніж мільйона осіб регулярної армії, існує про-

блема у величезному незаконному ринку обігу огнестрільної зброї, значна територія України є замінованою, існує проблема у снарядах, що не вибухнули тощо.

Водночас, звісно, будь-яке наукове дослідження починається із визначення понять певного явища, відповідно до чого відбувається подальше вивчення змісту окресленого явища. В нашому випадку це державна політика у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Стан опрацювання. У питання понятійно-категоріального апарату державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні правовій науці здійснили внесок науковці: В. Авер'янов, О. Батраченко, О. Бан-

дурко, П. Голосніченко, О. Довгань, І. Зозуля, Т. Комзюк, А. Манжула, В. Фатхутдінов та ін.

Метою статті є визначити поняття державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Для розгляду окресленого поняття державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні варто розглянути окремо поняття складових, які загалом утворюють загальну зазначену конструкцію. Варто розглянути у першу чергу законодавче визначення та погляди дослідників на таке питання, як поняття «публічної безпеки та порядку», «публічна безпека», «публічний порядок», державна політика.

Зазначимо, що на відміну від таких суміжних із публічною безпекою, публічним порядком, громадським порядком або правопорядком категорія публічної безпеки і порядку має законодавче закріплення. Зауважимо, що через відсутність законодавчого закріплення визначення таких понять в науковій літературі існують розбіжності на їх тлумачення, змісту понять. Особливо це може проявлятися у питанні розгляду явища у вузькому або широкому змісті.

Щодо питання законодавчого закріплення поняття публічної безпеки та порядку варто розглянути декілька нормативно-правових актів. В Законі України «Про національну безпеку України» містяться важливі визначення, що стосуються окресленої проблематики. В п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» воєнна безпека означає захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз; п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону державна безпека виступає як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [13]. Законодавець не ототожнює, а виокремлює поняття публічної та державної безпеки. В п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону є визначення поняття: громадська безпека і порядок - 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» [13].

Якщо розглянути Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», то в абз. 3 ч. 1 ст. 1 вказано: «громадський порядок – сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм» [14]. А в абз 2 ч. 1 ст. 1 Закону «громадська безпека - стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки» [14]. Законодавець розділяє такі поняття, хоча й використовує в Законі конструкцію «громадський порядок та безпека». Разом із тим, в Законі також зустрічається конструкція, так, у ст. 21 вказано: «Орган, уповноважений розглядати справи про правопорушення у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [14]. В цьому Законі поняття публічного та громадського порядку ототожнюються.

У «Положенні про функціональну підсистему забезпечення охорони публічного (громадського) порядку і організації безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту» [12] поняття публічного та громадського порядку ототожнюється. Відповідно, можна зробити висновок, що загалом в нормативно-правових актах публічний порядок ототожнюється із громадським порядком. Відповідно визначення законодавця, закріплене у Законі України «Про національну безпеку України» щодо громадської безпеки і порядку відповідає поняттю публічної безпеки і порядку.

В науковій літературі не існує єдності у поглядах на поняття публічного та громадського порядку. А. Подоляка вважає, що під громадським порядком необхідно розуміти врегульовані нормами права та іншими соціальними нормами суспільні відносини у цивілізованому суспільстві [10, с. 54]. В цьому визначенні громадський порядок регулюється широким колом соціальних норм, коли законодавець наголошує на регулювання такого порядку саме правовими нормами. Дослідники також громадський порядок можуть розглядати в кон-

тексті виключно дотримання поведінки людей у громадських місцях у відповідності до правових норм [10, с. 55]. Це, звісно, дисонує із тим визначенням, що наводить законодавець.

Слушне визначення громадського порядку наводить А. Манжула: «урегульований стан публічних суспільних відносин, що забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян» [8, с. 12]. Таке визначення розкриває вже значно ширший зміст поняття громадського порядку, оскільки стосується не лише громадських (публічних) місць, але нормальне функціонування органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Також дослідник пише, що громадський порядок розглядається у широкому та вузькому розумінні. У широкому він виступає станом упорядкованості соціальними нормами суспільних відносин. У вузькому розумінні дослідники застосовують такий порядок лише до громадських місць [8, с. 11–12]. Ми у свою чергу наголосимо, що громадський порядок має досягатися саме правовими нормами за участі органів державної влади через специфічний адміністративно-правовий механізм забезпечення громадського порядку а також громадської безпеки (тобто публічного порядку і безпеки). Щодо безпеки А. Манжула слушно вказує, що в питанні громадської безпеки основним фактором тут виступає певна загроза, яка може посягати на такі цінності, як життя та здоров'я, на власність, національні інтереси. В широкому розумінні дослідник розглядає безпеку як стан, в якому громадяни в якому громадянам, державним об'єктам не загрожує жодна небезпека, не існує загрози порушення життя суспільства, нормального функціонування державних і недержавних організацій. Серед причин небезпеки дослідник виділяє природні фактори (стихійні лиха тощо) а також техногенний фактор [8, с. 10].

О. Батраченко розглядає поняття публічного порядку: «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» [3, с. 9]. На нашу думку визначення наведене вдало й відображає широке коло суспільних відносин. Зауважимо, що добровільне дотримання всіх правових

та морально-етичних норм усіма суб'єктами таких правовідносин неможливе, завжди буде потреба в існуванні органів державної влади, які здійснюватимуть забезпечення публічного порядку, займатимуться профілактичною діяльністю щодо правопорушень, відновленням порушених прав осіб та притягненням правопорушників до відповідальності. А поняття публічної безпеки він розглядає як 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 [3, с. 9].

В. Герасимчук використовує конструкцію публічного порядку як об'єкту адміністративно-правового регулювання і пише, що: «це врегульовані нормами чинного адміністративного законодавства суспільні правовідносини, які виникають щодо створення такого суспільного ладу, за якого законні права, інтереси та свободи людини і громадянина не можуть бути порушені іншими особами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які мають дотримуватися загальноприйнятих норм» [4, с. 118].

Отже, в науковій літературі така конструкція, як публічний порядок та безпека є складною й такою, що відображає широке коло суспільних відносин.

Немає єдиного підходу й на розуміння такого поняття, як державна політика. Л. Пал вважає її цілеспрямованою діяльністю органів державної влади для вирішення суспільних проблем та досягнення і реалізації певних цілей розвитку суспільства, його окремих сфер, тому це своєрідний напрямок дії, які обирають державні органи для розв'язання певної проблеми [9, с. 22]. В. Андріяш пише: «Державну політику можна визначити, як напрямок дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем. Отже, державна політика – це реакція держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства» [1].

Дослідники В. Ребкало і В. Тертичка, вважають, що: «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій,

здійснювані безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [5, с. 6]. В. Бакуменко та П. Надолішній вважають державну політику своєрідний напрямом «діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер» [2, с. 35]. В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, наводять твердження, що «державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [15, с. 12]. У словнику-довіднику Державне управління під такою політикою розуміється засіб, дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні [6, с. 63]. Тобто державну політику можна визначити як діяльність (або бездіяльність) державних інституцій, держави загалом для досягнення певної поставленої мети (яка полягає у вирішенні певної проблеми) із використанням усього доступного для таких органів влади інструментарію (відповідно до повноважень).

Відповідно до Конституції України, а саме ст. 85, серед повноважень Верховної Ради України є визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [7]. Відповідно, органи державної виконавчої влади мають займатися реалізацією державної політики. Наприклад, в Положенні про Державну міграційну службу України серед основних завдань цього органу виконавчої влади є реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [11].

Тобто державну політику можна визначити як діяльність (або бездіяльність) державних інституцій, держави загалом для досягнення певної поставленої мети (яка полягає у вирішенні певної проблеми) із використанням усього доступного для таких органів влади інструментарію (відповідно до повноважень).

Висновки. Отже, під державною політикою у сфері підтримання публічної безпеки і порядку

в Україні слід розуміти діяльність органів державної влади на які покладені повноваження із забезпечення публічної безпеки і порядку, з використанням усього доступного для таких органів влади інструментарію, задля досягнення такого стану упорядкованості публічних правовідносин, за якого дотримуватимуться права і свободи усіх суб'єктів таких правовідносин, а також задля захисту від загроз життєво важливих для суспільства та особи інтересів, порушенню життя суспільства, нормального функціонування державних інституцій та інститутів громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>
2. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. пос. Київ: Міленіум, 2003. 256 с.
3. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми: СумДУ, 2017. 218 с.
4. Герасимчук, Р. В. Поняття публічного порядку як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2022. № 3 (98). С. 115-120. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2022.3.10>
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В.Рибкала, В.Тертички. Київ: Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.
6. Державне управління : словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Манжула А. А. Значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека». *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Право. 2014. Вип. 1. С. 8-13.
9. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. 422 с.
10. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 54-60.

11. Положення про Державну міграційну службу України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>
 12. Положення про функціональну підсистему забезпечення охорони публічного (громадського) порядку і організації безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту: затв. Наказ Міністерства внутрішніх справ України 04 жовтня 2019 року № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1199-19#Text>
 13. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
 14. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>
 15. Романов В.Є., Рудік О.М., Брус Т.М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.
-

Kysko A. I. The concept of state policy in the sphere of maintenance of public safety and order in Ukraine

The article deals with conceptual and categorical issues regarding public order, public safety, and public order. Public safety, the ratio of the specified terms. The national legislative framework for the definition of such a concept as public safety and order is considered. It is emphasized that the current legislation of Ukraine contains the definition of "public safety and order", it is emphasized that based on the analysis of various normative legal acts, this concept is equated with public safety and order. Different views of researchers on the concepts of "public safety", "public order", "public order" are given. It is noted that public order can be identified by researchers with public order, and is considered in a narrow (referring to public places) and broad sense. It is indicated that in the scientific literature such a construction as public order and security is complex and reflects a wide range of social relations, and there is no unified view of such a category. It is noted that there is no single point of view on the understanding of the concept of state policy. Under the state policy. It is proposed to understand the activity (or inactivity) of state institutions, the state in general to achieve a certain set goal (which consists in solving a certain problem) using all the tools available to such authorities (in accordance with the powers. Accordingly, under the state policy in the field of maintaining public security and order) in Ukraine, one should understand the activities of state authorities that are entrusted with the authority to ensure public safety and order, using all the tools available to such authorities, in order to achieve such a state of orderliness of public legal relations that the rights and freedoms of all subjects of such legal relations will be respected, as well as for protection against threats vital to society and personal interests, disruption of public life, normal functioning of state institutions and institutions of civil society.

Key words: *public order, public safety, state policy, public interests, protection of state interests.*