

УДК 342.9:351.74

**ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ**

Панова О.О., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3  
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті сконцентровано увагу на аналізі поняття, змісту і сутності публічної безпеки й порядку. Проведено аналіз різних позицій поняття «публічна безпека». Визначено шляхи вдосконалення публічної безпеки й порядку в Україні.

**Ключові слова:** публічний порядок, безпека, поняття, компетенція.

В статье сконцентрировано внимание на анализе понятия, содержания и значения общественной безопасности и порядка. Проведен анализ разнообразных точек зрения понятия «общественная безопасность». Определены пути усовершенствования общественной безопасности и порядка в Украине.

**Ключевые слова:** общественный порядок, безопасность, понятие, компетенция.

Panova O.A. CONCEPT, MAINTENANCE AND VALUE OF PUBLIC SAFETY AND ORDER

In the article the concentrated attention is on the analysis of concept, maintenance and essence of public safety and order. The conducted analysis of various points of view of concept is a public safety. Certain ways of perfection of public safety and order are in Ukraine.

**Key words:** public order, safety, concept, jurisdiction.

**Постановка проблеми.** Вирішення проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку має пріоритетне значення в системі завдань, що ставляться перед державними органами України. Однак високий рівень злочинності, низький рівень економічної стабільності та інші негативні фактори свідчать про те, що ця проблема вирішується державою неефективно. Однією з причин такої ситуації є відсутність на законодавчому рівні єдиного категоріального апарату у сфері забезпечення правопорядку, зокрема, відсутність єдиного визначення поняття публічної безпеки та порядку.

**Ступінь розробленості проблеми.** Деякі проблемні питання визначення публічної безпеки та порядку були предметом досліджень таких учених, як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Є.О. Безсмертний, І.П. Голосніченко, Д.П. Калаянов, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, Б.Г. Литвак, В.М. Плішкін, Л.Л. Попов, В.В. Сокурєнко, О.Н. Ярмиш та інші. Однак, якщо взяти до уваги складність досліджуваної проблеми, то вона ще залишається дуже актуальною.

**Метою статті** є з'ясування сутності та значення поняття «публічний порядок і безпека».

**Викладосновного матеріалу.** Утлумачних словниках «публічний» визначається: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський [5, с. 1425]. У свою чергу, «порядок» – це: 1) стан, коли де-небудь чисто прибрано, усі речі на своїх місцях; чистота, лад; 2) стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил; упорядкованість, лад; 3) державний, суспільний лад, устрій; 4) певна послідовність, черговість чого-небудь [5, с. 1411].

Ж. Ведель використовує термін «публічний порядок» як необхідну умову нормального функціонування суспільства, умову за-

безпечення певним мінімумом державних гарантій. Зміст публічного порядку, на його думку, залежить від стану суспільних відносин, тобто забезпеченості безпеки моральних і майнових інтересів особи, захисту суспільства від протиправних посягань на його інтереси, створення умов для нормального життя і спокою [4, с. 12].

Ми підтримуємо думку Батраченко О.В., який зазначав, що публічний порядок характеризується таким станом упорядкованості суспільних правовідносин (передусім, публічно-правових), за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових і морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального благополуччя. Це означає, що публічна безпека є прямим наслідком публічного порядку [3, с. 85].

На нашу думку, категорія «публічний порядок» є спорідненою з поняттям «громадський порядок».

Термін «громадський порядок» запозичений з французького законодавства початку XIX ст., коли було проведено чітку межу між судовою (кримінальною) поліцією та поліцією адміністративною, на яку було покладено обов'язок «охороняти громадський порядок у кожній місцевості» [12, с. 26]. У російському нормативно-правовому словнику поняття «громадський порядок» уперше вживається за часів Миколи I у Статуті про попередження та припинення злочинів 1832 р. Згодом його вживають в актах, прийнятих за Олександра III: у Положенні про заходи по охороні державного порядку від 14 серпня 1881 р. і в Урядовому наказі Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 р. Наказом встановлювалась у сільській місцевості посада земського начальника, а її введення пояснювалось «відсутністю близької народою твердої уря-



дової влади, яка поєднувала б у собі опікунство над сільськими обивателями з турботами про завершення селянського питання та з обов'язками із охорони благочиння, громадського порядку, безпеки й прав приватних осіб у сільських місцевостях» [16, с. 46].

У нормативно-правових актах ранньої радянської держави своєрідною субстанцією громадського порядку виступає революційний порядок. Конституція 1936 року закріпила поняття «громадський порядок» і «державний порядок», підкреслила їх особливу актуальність і створила основу для законодавчого застосування та наукового дослідження.

Поняття «громадський порядок» широко застосовується у 50–60-х рр. у низці законодавчих актів, зокрема, в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 р. Це поняття сформулювали досить виразно, зазначили його окремі елементи (громадські місця) [13, с. 368–369].

В умовах сьогодення поняття «громадський порядок» трактується по-різному. Під громадським порядком розуміється «неухильне дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, у парках, гуртожитках, жилих будинках тощо), що забезпечує спокійні умови для суспільно корисної діяльності, побуту та відпочинку людей» [9].

У «Юридичній енциклопедії» термін «громадський порядок» – це урегульована правовими й іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнього життя й здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [27, с. 356].

В.П. Нагребельний [15, с. 639] визначає громадський порядок як систему суспільних відносин, урегульовану правовими та іншими соціальними нормами, яка забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. О.Ф. Скакун громадський порядок розглядає як стан упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними правами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання [24, с. 492]. Ф.Е. Колонтаєвський визначає громадський порядок як систему суспільних відносин, що виникають та існують головним чином у громадських місцях, основною якої є дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань [10, с. 25–31].

Так, П.Ф. Гришаєв вважав, що громадський порядок охоплює всі суспільні зв'язки й відносини: «Під громадським порядком слід розуміти порядок, що регулює відносини між членами суспільства, відповідно до якого кожний із них зобов'язаний дотримуватися правил у суспільстві, які закріплені як

у правових нормах, так і в нормах моралі» [6, с. 5].

На думку І.М. Даньшина, громадський порядок – це порядок вольових суспільних відносин, що складаються в процесі свідомого та добровільного дотримання громадянами встановлених у нормах права та інших нормах неюридичного характеру правил поведінки в галузі спілкування, чим забезпечують злагоджене та стійке спільне життя людей в умовах розвиненого суспільства [7, с. 68].

Розрізняють громадський порядок в широкому розумінні як політико-правову категорію і громадський порядок у вузькому розумінні як предмет конкретної охоронної діяльності [14, с. 38].

Поняття громадського порядку у вузькому розумінні вперше обґрунтував французький вчений Деламар у «Трактаті про поліцію» (1707 р.) Деламар характеризував поліцейську діяльність як важливу сферу державної діяльності, спрямовану на охорону порядку в громадських місцях і припинення проявів «кулачного» права, ґрунтованого на насиллі сильнішого над більш слабким [26, с. 33].

Визначення громадського порядку в широкому значенні набуває поширення в сучасній кримінально-правовій науці [16, с. 51–52]. Так, В.Т. Дзюба зазначає, що визначення громадського порядку у вузькому розумінні фактично зводить його до системи суспільних відносин, що складаються у сфері забезпечення нормальних умов відпочинку, побуту і спокою в громадських місцях. Громадський порядок – це досить широка соціальна категорія, оскільки громадський порядок становлять: правопорядок, державний порядок, порядок управління з одного боку, звичаї, етичні й моральні правила поведінки з іншого. А тому вчений робить висновок: немає підстав для «вузького» тлумачення [8, с. 15–18].

Аналогічну позицію зайняв й С.Д. Шапченко, який вважає, що «громадський порядок – це стан суспільних відносин, пов'язаний із додержанням кожним громадянином умов, визначених правовими нормами, традиційними моральними та звичаєвими вимогами щодо поваги до влади, правослухняність, додержання правил загальної поведінки у суспільстві, за якою кожен зі свого боку поводить так, як фактично поведуться інші. Громадський порядок перебуває у єдності і взаємозумовленості з правопорядком» [17, с. 8].

Найбільш точне (якщо відкинути ідеологічне нашарування) й повне в широкому значенні визначення громадського порядку сформулював С.С. Яценко: «Громадський порядок як соціально-правова категорія являє собою стан визначених соціалістичним базисом соціально значимих, таких що відповідають потребам суспільного будівництва вольових суспільних відносин, які урегульовані виражаючими волю трудящих соціальними нормами правового і неправового характеру, і характеризуються обстановкою громадського й особистого спокою, повагою громадської моралі, узгодженістю й структурною організованістю соціальних зв'язків

учасників суспільного життя, внаслідок чого створюються сприятливі зовнішні умови суспільно корисної діяльності, відпочинку й побуту людей, включаючи сферу спілкування в публічних місцях» [28, с. 27–28].

А.В. Серьогін характеризував громадський порядок як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток та охорона яких забезпечують підтримку стану суспільного та особистого спокою громадян, повагу їхньої честі, людської гідності та суспільної моральності [23, с. 4]. На думку В.І. Осадчого, громадський порядок – це стан суспільних відносин, що складається у громадських та будь-яких інших місцях унаслідок поведінки людей, і який реально відображає відповідність такої поведінки вимогам соціальних норм, що їх регулюють. При цьому стан суспільних відносин, що складається в будь-яких інших місцях, характеризує громадський порядок лише за умови його впливу на стан суспільних відносин, який створюється у громадських місцях [18, с. 15].

Таким чином, проведений аналіз різних поглядів на визначення «громадський порядок» дає змогу провести аналогію та надати визначення «публічного порядку» як державного ладу, упорядкованості суспільних відносин, призначеного для забезпечення прав і свобод людини й громадянина, під час якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування і кожна окремо визначено особа мають дотримуватися загальноприйнятих норм нормального співіснування.

Варто погодитися з думкою про те, що поняття «громадська безпека» є більш широким за значення, ніж «громадський порядок». Деякі науковці вживають термін «громадська безпека» у співвідношенні дефініції «державна безпека» [1, с. 28].

Поняття «безпека» може як характеризувати стан захищеності найбільш загальних речей, так і стосуватися характеристики конкретних ситуацій, пов'язаних з особистістю, суспільством [25, с. 6]. У загальному розумінні «безпека» (від латинського слова «*securitas*») означає свободу від страху і від ворожого стороннього впливу.

У статті 3 Конституції України використовується поняття «безпека громадянина», ст. 16, 36 і 92 містять поняття «громадська безпека», а в ст. 18, 37, 106 зазначається про «національну безпеку України» – захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [11].

У статті 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» надається перелік об'єктів національної безпеки: 1) людина й громадянин – їхні конституційні права і свободи – це сфера особистої безпеки; 2) суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне й на-

вколишне природне середовище і природні ресурси – сфера суспільної або громадської безпеки; 3) держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність – сфера державної безпеки [20].

Термін «громадська безпека» використовується в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зокрема, глава 14 визначена як «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку», у розділі X Кримінального кодексу України визначені категорії злочинів, які належать до злочинів проти громадської безпеки, у Законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Про правовий режим надзвичайного стану».

У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» визначається, що 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 [21].

Учені також дають різне тлумачення поняттю «громадська безпека». Одні вчені визначають громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що представляють підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей, майна державних і громадських організацій і громадян у разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами [19, с. 78]. Науковці вказують також, що громадською безпекою є врегульована система суспільних відносин, які забезпечують запобігання негативних проявів стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки [22, с. 5].

А.В. Басов та О.І. Парубов визначають, що зміст громадської безпеки містить ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [2]. Загалом, погоджуючись із науковцями, хочемо звернути увагу на те, що забезпечення громадської безпеки повинно мати місце не тільки під час реалізації правових або технічних норм, а під час створення стабільних умов для потенційно небезпечної реалізації таких норм.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження щодо поняття, змісту та значення публічної безпеки та порядку привело нас до низки висновків, а саме: по-перше, публічний порядок і безпека виконують роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказують на рівень злочинності та ефективності



діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; по-друге, категоріальний апарат визначення «публічний порядок та безпека» сьогоденні законодавчо не визначений, але аналіз нормативно-правових актів та різних поглядів науковців дають змогу стверджувати про однорідність понять «громадський порядок і безпека» й «публічний порядок і безпека».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бантишев О.Ф. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) : [моногр.] / О.Ф. Бантишев, О.В. Шамара. – 2-е вид., перераб. та доп. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2010. – 168 с.
2. Басов А.В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст / А.В. Басов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyibezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>.
3. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони / О.В. Батраченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 29. – Ч. 2. – Т. 3. – С. 84–86.
4. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; под ред. М.А. Крутоголова. – М. : Прогресс. – 1973. – 512 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
6. Гришаев П.И. Преступления против общественной безопасности / П.И. Гришаев. – М., 1959. – 143 с.
7. Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка / И.Н. Даньшин. – М. : Юрид. лит., 1973. – 200 с.
8. Дзюба В.Т. Уголовно-правовая защита личности и деятельности работников милиции и народных дружинников : [учебное пособие]. – К. : НИИРИО КВШ МВД СССР, 1989. – С. 15–18.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
10. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : науч. доклад на соискание ученой степени докт. юрид. наук / Ф.Е. Колонтаевский. – М., 1996 – С. 25–31.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Копотун І.М. Громадський порядок як об'єкт кримінально-правової охорони : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; криміналь-

но-виконавче право» / Копотун Ігор Миколайович ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 213 с.

13. Курс кримінології: Особлива частина : [підручник] : у 2 кн. / за заг. ред. О.М. Джужі. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 480 с.

14. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Лошицький Михайло Васильович. – К., 2002. – 181 с.

15. Нагребельний В. П. Громадський порядок / В.П. Нагребельний // Юрид. енциклопедія. – Т. 1. – К., 1988. – С. 639.

16. Налуцишин В. Проблеми відмежування хуліганства від суміжних злочинів / В. Налуцишин // Вісник прокуратури. – 2006. – № 5(59). – С. 46–53.

17. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відпов. ред. С.С. Яценко. – 4-те вид., переробл. та доповн. – К., 2005. – 848 с.

18. Осадчий В.І. Проблеми кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В.І. Осадчий. – К., 2004. – 36 с.

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

20. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

21. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.

22. 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.

23. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин. – М., 1975. – 194 с.

24. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

25. Третяк В.В. Економічна безпека: сутність та умови формування / В.В. Третяк // Економіка і держава. – 2010. – № 1. – С. 6–8.

26. Энциклопедический словарь / издатель: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон ; под ред. К.К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевского. – Т. VIII-а: Германия – Го. – СПб. : Типо-Литография И.А. Ефрона, 1893. – 497 с.

27. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1 : А – Г. – 1998. – 672 с.

28. Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественно-го порядка: сравнительно-правовой аспект / С.С. Яценко. – Киев : Вища шк., 1986. – 126 с.