

А. І. Кисько*orcid.org/0009-0008-0758-1641**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності та інформаційної безпеки
Донецького державного університету внутрішніх справ*

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Національна поліція України є ключовим органом із забезпечення правопорядку в Україні. Згідно Закону України «Про Національну поліцію» на неї покладається надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку як суспільного явища, яке необхідне для нормального функціонування суспільства і без якого не можуть бути реалізовані права і свободи людини і громадянина (на нашу думку, серед правоохоронних органів найбільше взаємодіє із населенням саме поліція). Саме тому варто звернути увагу на роль та місце поліції у питанні підтримання публічної безпеки і порядку. Зазначимо, що у науковій літературі існує багато конструкцій визначення ролі Національної поліції України як «суб'єкта забезпечення національної безпеки», як «суб'єкта забезпечення публічної безпеки і правопорядку під час проведення масових заходів», як «суб'єкта забезпечення прав і свобод людини і громадянина», як «суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави» тощо.

Стан опрацювання. Наукове питання висвітлення Національної поліції України як суб'єкта підтримання публічної безпеки і порядку розглядають наступні дослідники: В. Барба, А. Крищенко, А. Манжула, А. Подоляка та інші.

Метою статті є визначити роль та місце Національної поліції України у питанні підтримання публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Згідно Закону України «Про Національну поліцію», а саме у ч. 1 ст. 1 Національна поліція України є центральним орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а п. 1 ч. 1 ст. 2 серед завдань поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [7]. Тобто, поліцейські мають служити інтересам суспільства, підтримуючи публічну безпеку і порядок, що є основним завданням, яке законодавчо закріплене у Законі України, який встановлює її адміністративно-правовий статус. В Законі України «Про Національну поліцію», зауважимо, законодавець не навів тлумачення

самому поняття публічної безпеки та порядку. Зауважимо, що в інших нормативно-правових актах можуть наводитися терміни громадського порядку.

Деякі дослідники розуміють під громадським порядком суспільні відносини у цивілізованій державі, які регулюються правовими та іншими соціальними нормами [5, с. 54], тобто поліцейські мають слідкувати за дотриманням громадянами правових норм; у вузькому розумінні громадський порядок розглядається як певне розміщення речей та поведінка людей у громадських місцях відповідно до правових норм та визначення їх правового статусу [5, с. 55]. У такому розумінні поліцейські контролюють дотримання «певного розміщення речей» та громадянами певної моделі поведінки, яка не порушує встановлені правові норми. Дослідник А. Манжула під громадським порядком розуміє такий урегульований стан публічних суспільних відносин, за якого забезпечується нормальне функціонування держави, її структур, громадських організацій та громадян [4, с. 12]. Також це поняття може на думку дослідника розглядатися як стан упорядкованості соціальними нормами системи суспільних відносин, їх дотримання, але у вузькому розумінні громадський порядок використовують виключно щодо суспільних відносин у громадських місцях (тобто публічних місцях) [4, с. 11]. У контексті розуміння громадської безпеки в першу чергу тут ставиться елемент загрози, яка посягає на певні цінності (життя та здоров'я, власність), тобто це система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення загроз зазначеним цінностям. А. Манжула пише: «У більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, в якому громадяни не позначені індивідуально, як й інші державні об'єкти, та їм не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і 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, що

є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення, тощо» [4, с. 10]. Тобто підтримання громадської (публічної) безпеки передбачає діяльність поліції із недопущення або мінімізації наслідків небезпеки від неправомірних дій громадян, які посягають на зазначені цінності (життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин тощо). Зауважимо, що О. Шмаков пише про ототожнення охорони правопорядку із охороною громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [9, с. 29].

О. Шмаков зазначає, що поняття правопорядку є вужчим ніж поняття громадського порядку. До речі, слушно дослідник вказує, що у буденній свідомості охорона правопорядку пов'язується з охороною громадського порядку і забезпеченням громадської безпеки. [9, с. 29].

Проблемою розгляду понять публічного та громадського порядку та публічної або громадської безпеки є відсутність у нормативно-правових актах єдиного тлумачення. Наприклад, у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», а саме у абз. 2–3 ч. 1 ст. 1 наводяться наступні терміни: «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; 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» [8].

В Законі України «Про національну безпеку України» п. 3 ч. 1 ст. 1 також використовується термін «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» [6]. В цьому контексті Національна поліція виступає суб'єктом сектору безпеки і оборони України, який поруч із іншими суб'єктами займається підтриманням громадської безпеки і порядку.

П. 3 ч. 1 Ст. 7 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» до суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів належать й так звані «спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки», до яких законодавець відносить Національну поліцію та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, в особі їх органів або підрозділів, які у встановленому законодавством порядку та у межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу [8]. Таким чином у питанні підтримання публічної безпеки і порядку законодавець визначає Національну поліцію України спеціальним суб'єктом забезпечення такого порядку і безпеки (на нашу думку, в нормативно-правових актах публічна безпека та порядок і громадська безпека та порядок ототожнюються). Зауважимо, що чинному законодавству задля адекватного визначення ролі та місця Національної поліції України у підтриманні публічної безпеки і порядку необхідно уніфікувати категоріальний апарат й навести законодавчо закріплене визначення такої безпеки та порядку. Погоджуємося із А. Крищенко, який зазначає, що у Законі України «Про Національну поліцію» варто внести тлумачення публічного місця [3, с. 126]. Погоджуємося із думкою дослідника, оскільки задля підтримання публічної безпеки і порядку варто чітко визначати просторові межі, де поліцейські мають виконувати завдання із підтримання публічної безпеки і порядку. В. Барба також зазначає, що одночасне вживання терміносполучень «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок» у нормативно-правових актах, їх ототожнення породжує правову колізію в нормативному регулюванні діяльності Національної поліції України із органами місцевого самоврядування (дослідження присвячено саме контексту такої взаємодії) у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, й також пропонує законодавче визначити поняття «публічна безпека і порядок» [1, с. 36].

Дослідник зауважує, що у науковому світі існує думка, що законодавець застосовує одночасне терміносполучення «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок» в Законі України «Про Національну поліцію» не лише їх ототожнює, але й визначає першу як загальне визначення, оскільки поліція підтримує публічну безпеку і порядок та виконує відповідне завдання, а поняття громадської безпеки

і порядку виступає другорядним і є технічним, оскільки його реалізація відбувається шляхом застосування поліцейськими спеціальних засобів, а термін «публічний» стосується публічних місць, а «громадський» стосується певного явища, що виникає в суспільстві, стосується громади та суспільства [1, с. 34]. Наведена думка також свідчить про необхідність уніфікації використання термінів або законодавчого визначення поняття «публічна безпека і порядок».

В Законі України «Про Національну поліцію України» містяться норми, які стосуються підтримання поліцією публічної безпеки і порядку. Ч. 2 ст. 9 поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [7], тобто відповідно до покладених завдань у зазначених сферах надання поліцейських послуг. Ст. 23 перелічені повноваження поліції відповідно до покладених на неї завдань, п. 10 ч. 1 зазначеної статті поліція вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях [7]. Тобто перелік публічних місць не є вичерпним, але зазначається законодавчо прив'язка до певного простору, де поліцейські мають підтримувати публічну безпеку і порядок. П. 27 ч. 1 зазначеної статті Національна поліція України вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) [7]. А. Крищенко слушно акцентує увагу й на тому, що в Законі України «Про Національну поліцію України» застосовуються щодо публічної безпеки та порядку терміни «забезпечення» та «підтримання» [3, с. 124].

В Інструкції з організації діяльності с застосовується одночасно терміни публічної безпеки і порядку та громадської безпеки і порядку. П. 11 П розділу серед обов'язків та основних напрямків діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад є вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснення приводу у виконавчому провадженні. У контексті взаємодії із населенням в III розділі Інструкції вказано, що вони мають організовувати роботу задля впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства за напрямом про-

тидії злочинності, профілактики правопорушень та охорони публічного порядку за участю населення [2]. Водночас, у цьому ж розділі зазначається, що з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням дільничні офіцери поліції та поліцейські офіцери громад проводять відкриті зустрічі та гласні виступи щодо стану дотримання законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результатів своєї діяльності на відповідній поліцейській дільниці [2]. Тут вже використовується термін «громадський порядок». На нашу думку, зазначена Інструкція також потребує уніфікації та використання терміну «публічного порядку». Зауважимо, що у нормативно-правових актах, які визначають діяльність окремих підрозділів поліції або дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад також існує деяка плутанина та різне застосування термінів публічного та громадського порядку, водночас, усе одно ці нормативно-правові акти закріплюють важливі повноваження поліцейських у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Висновки. Таким чином, під час нашого дослідження ми дійшли наступних висновків:

Національна поліція України є основним суб'єктом підтримання публічної безпеки і порядку в державі, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію України» Національна поліція України є центральним орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом у тому числі підтримання публічної безпеки і порядку, а п. 1 ч. 1 ст. 2 серед завдань поліції є надання поліцейських послуг у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, тобто підтримання публічної безпеки і порядку законодавчо закріплено як основний напрям діяльності конкретного органу виконавчої влади;

Ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію України» серед повноважень поліцейських є вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях а також заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

В чинних нормативно-правових актах застосовуються різні терміни, а саме «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок» або «громадський порядок» чи «публічний порядок», «громадський порядок та громадська безпека». Навіть у Законі України «Про Національну поліцію України», у Інструкції з організації діяльності с застосовується одночасно терміни публічної безпеки і порядку та громадської

безпеки і порядку та інших нормативно-правових актах можуть застосовуватися одночасно терміни «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок», що на нашу думку недоречно. Необхідно уніфікувати у нормативно-правових актах, які стосуються діяльності Національної поліції України у підтриманні публічної безпеки і порядку, застосування термінів. Водночас, у Закон України «Про Національну поліцію України» необхідно внести зміни, доповнивши його законодавчо закріпленням визначенням «публічна безпека і порядок» а також поняттям «публічне місце». Водночас, недоречним існує одночасне застосування у Законі України «Про Національну поліцію України» термінів «підтримання» або «забезпечення» у поєднанні із терміном «публічна безпека і порядок».

Література

1. Барба В. Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–36.
2. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 18 травня 2022 року № 301). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
3. Крищенко А. Є. Забезпечення публічної безпеки і порядку як завдання Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 120–129.
4. Манжула А. А. Значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека». *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Право. 2014. Вип. 1. С. 8–13.
5. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 54–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapr_2009_2_11.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
8. 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>
9. Шмаков О. М. Сили охорони правопорядку в службово-бойовій діяльності силових структур. *Честь і закон*. 2013. № 2. С. 27–30.

Анотація

Кисько А. І. Національна поліція України як суб'єкт підтримання публічної безпеки і порядку в Україні. – Стаття.

В дослідженні йде мова про чинні нормативно-правові акти, які визначають діяльність Національної поліції України у підтриманні публічної безпеки і

порядку. Розглядаються думки дослідників на розуміння поняття громадського порядку та публічного порядку й зазначається, що дослідники можуть їх не ототожнювати, прив'язуючи поняття громадського порядку до просторових рамок громадських місць та поведінки громадян у громадських місцях, інші розглядають публічний порядок як стан, за якого функціонують нормально публічні органи влади та відбуваються публічні відносини, а підтримання безпеки означає охорону від загроз певним суспільним цінностям. Підсумовано, що Національна поліція України є основним суб'єктом підтримання публічної безпеки і порядку в державі, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію України» вона служить суспільству шляхом підтримання публічної безпеки і порядку, а надання поліцейських послуг у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є законодавчо закріпленням основним завданням поліцейських. Стаття 23 Закону України «Про Національну поліцію України» визначає повноваження поліцейських щодо вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях а також заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб). Наголошено, що в чинних нормативно-правових актах застосовуються різні терміни, а саме «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок» або «громадський порядок» чи «публічний порядок», «громадський порядок та громадська безпека». Навіть у Законі України «Про Національну поліцію України», у Інструкції з організації діяльності с застосовується одночасно терміни публічної безпеки і порядку та громадської безпеки і порядку та інших нормативно-правових актах можуть застосовуватися одночасно терміни «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок». Вказано на необхідність уніфікувати у нормативно-правових актах, які стосуються діяльності Національної поліції України у підтриманні публічної безпеки і порядку, застосування термінів. Водночас, у Закон України «Про Національну поліцію України» необхідно внести зміни, доповнивши його законодавчо закріпленням визначенням «публічна безпека і порядок» а також поняттям «публічне місце».

Ключові слова: Національна поліція України, підтримання публічної безпеки і порядку, підрозділи поліції, суспільні інтереси, публічне місце.

Summary

Kysko A. I. National police of Ukraine as a entity of maintaining public security and order in Ukraine. – Article.

The study discusses the current regulatory legal acts that determine the activities of the National Police of Ukraine in maintaining public security and order. The opinions of researchers on understanding the concepts of civil order and public order are considered and it is noted that researchers may not identify them, tying the concept of civil order to the spatial framework of public places and the behavior of citizens in public places, others consider public order as a state in which public authorities function normally and public relations take place, and maintaining security means protection from threats to certain public values. It is summarized that the National Police of Ukraine is the main subject of maintaining public security and order in the state, in accordance with the Law of Ukraine «On the National

Police of Ukraine» it serves society by maintaining public security and order, and the provision of police services in the field of maintaining public security and order is the main task of police officers enshrined in law. Article 23 of the Law of Ukraine «On the National Police of Ukraine» defines the powers of police officers to take measures to ensure public safety and order on streets, squares, in parks, squares, stadiums, train stations, airports, sea and river ports, other public places, as well as measures to ensure public safety and order during the enforcement of court decisions and decisions of other bodies (officials). It is emphasized that in current regulatory legal acts different terms are used, namely «public safety and order» and «civil safety and order» or «public order» or «civil order», «civil order and public safety». Even in the Law of

Ukraine «On the National Police of Ukraine», in the Instructions on the organization of activities, the terms public safety and order and public safety and order are used simultaneously, and in other regulatory legal acts the terms «civil safety and order» and «public safety and order» may be used simultaneously. The need to unify the use of terms in regulatory legal acts relating to the activities of the National Police of Ukraine in maintaining public safety and order is indicated. At the same time, it is necessary to amend the Law of Ukraine «On the National Police of Ukraine» by supplementing it with the legally established definition of «public safety and order» as well as the concept of «public place».

Key words: National Police of Ukraine, maintenance of public safety and order, police units, public interests, public place.