

Піх Н.С.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНА «ГРОМАДСЬКА (ПУБЛІЧНА) БЕЗПЕКА І ПОРЯДОК» В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У чинному законодавстві України тривалий час є застосовним таке поняття, як «громадська безпека», та, від нещодавна, «публічна безпека». Поява останнього загострила вже існуючу проблему, зміст якої полягає в тому, що законодавець, використовуючи термін «громадська безпека», не пропонував його тлумачення, наповнюючи змістом, залежним від цілей і завдань, поставлених для вирішення конкретним нормативно-правовим актом. Поряд із цим поняттям у чинних законах України поширено використовуються терміни: «безпека людини», «громадський порядок», «правопорядок», «громадська безпека і порядок», «публічна безпека і порядок», «публічна (громадська) безпека», «національна безпека», «державна безпека», без узгодження і пояснення співвідношення цих понять. Таке становище створює певні проблеми у правозастосовній практиці, позаяк, визнаючи забезпечення громадської безпеки і порядку пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз, предметом Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, визнаючи громадську та публічну безпеку об'єктами адміністративно-правової, а громадську безпеку і громадський порядок – кримінально-правової охорони, законодавець не надає корелятивного зв'язку цих понять у законотворчій діяльності, що не може не позначатись на формуванні та функціонуванні організаційно-правових механізмів забезпечення громадської, публічної безпеки у державі загалом.

Організаційно-правові механізми забезпечення безпеки є залежними від тлумачення правових понять, їхнє створення і функціонування має становити єдину стратегію безпеки в державі та геополітичному просторі. Разом із цим громадська (публічна) безпека є однією із ключових категорій сучасної науки та практики державного управління і виступає як визначальна якість (атрибут) українського суспільства щодо його цілісності та громадянської злагоди. Нагальна потреба у створенні нових і ефективному функціонуванні існуючих суб'єктів забезпечення національної безпеки потребує нормативно-правового визначення категоріально-понятійного апарату у сфері безпеки та створення належних організаційно-правових механізмів їхнього втілення в життя.

Ключові слова: безпека, національна безпека, громадська безпека, публічна безпека, громадська (публічна) безпека, громадський порядок, публічний порядок.

Постановка проблеми. Дослідження питання застосування в законодавстві термінів «громадська безпека», «публічна безпека», місця і ролі громадської (публічної) безпеки у нормативному побудуванні системи безпеки людини, суспільства і держави та можливого визначення підходів до уточнення і вдосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвні в чинному законодавстві України терміни «громадська безпека», «публічна безпека» є предметом напружених дискусій щодо доцільності введення в чинне законодавство України із прийняттям у 2015 р. Закону України «Про наці-

ональну поліцію» терміна «публічна безпека» поряд із звичним «громадська безпека». Не заперечуючи їхньої спорідненості, є учені, котрі обстоюють думку про необхідність повернення до вже відомого чинним законам України поняття «громадська безпека», посилаючись на те, що термін «публічна безпека» не став частотним ані у назвах, ані в текстах нормативно-правових актів, його вживання є обмеженим науковою сферою, а застосування цього поняття в законодавстві вносить дисбаланс у безпекове законодавство (В.Г. Фатхутдінов) [1]; введення терміна «публічна безпека і порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема, Конституції України і його вжи-

вання потребує унесення змін у понад п'ять тисяч нормативно-правових актів, з огляду на необхідність унормування законодавчої термінології (А.С. Крищенко) [2]; термін «публічна безпека і порядок» ототожнюється з громадським порядком і безпекою (О.В. Когут) [3]. Проте, незважаючи на суттєві розбіжності наукової думки у ставленні до цих термінів, поєднуючим висновком є акцент на необхідності законодавчого визначення поняття «громадська безпека», «публічна безпека». Проблемні питання визначення громадської безпеки та публічної безпеки тривалий час були і є предметом дослідження таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.Ф. Бантишев, О.В. Батраченко, А.В. Басов, А.О. Виприцький, А.С. Крищенко, О.В. Когут, О.Ю. Лебединська, Б.Г. Литвак, Д.Г. Мулявка, О.О. Панова, О.І. Парубова, В.В. Сокурєнко, В.Г. Фатхутдінов, В.Х. Ярмак та ін.

Мета статті – аналіз нормативно-правового застосування терміна «громадська (публічна) безпека і порядок» в Україні на сучасному етапі

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадська безпека, публічна безпека є складниками більш широкого родового поняття «безпека», яке у тлумачних словниках визначається як 1) стан, 2) коли кому-небудь, 3) чому-небудь 4) нічого не загрожує. За своїм обсягом, тобто, за сукупністю предметів і явищ, які в ньому мисляться, воно є надзвичайно широким, таким, що охоплює весь простір життєдіяльності людини і суспільства. Це поняття майже неможливо вичерпно викласти, принаймні, в межах цієї статті. Наприклад, Електронний тлумачний словник української мови наводить такі види безпеки: авіаційна безпека, безпека життєдіяльності, інформаційна безпека, безпека польотів, безпека судноплавства, екологічна безпека, енергобезпека, кібербезпека, національна безпека, пожежна безпека, радіаційна безпека, техніка безпеки, безпека споруди, техногенно-екологічна безпека, служба безпеки, свобода і безпека, безпека харчових продуктів, ядерна та радіаційна безпека та інші [4].

Тому перш ніж звернутися безпосередньо до термінів «громадська безпека», «публічна безпека», видається за доцільне з'ясувати, в яких випадках, в яких значеннях та в який спосіб чинне законодавство України використовує термін «безпека».

Основний Закон України звертається до поняття «безпека» таким чином:

– ст. 3 «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»;

– ст. 16 «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави»;

– ч. 3 ст. 17 «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законами»;

– ст. 18 «Зовнішньоекономічна діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права»;

– ч. 1 ст. 36 «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»;

– ч. 1 ст. 37 «Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрич її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються»;

– ст. 92 «Виключно законами України визначаються: 17) основи національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку»;

– ст. 106 «Президент України: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави»;

– ст. 107 «Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони»;

– ст. 116 «Кабінет Міністрів України: 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю»;

– ст. 119 «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян»;

– ст. 138 «До відома Автономної Республіки Крим належить: 7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки» [5].

Термін «публічний» застосований у Конституції України у двох випадках: встановлення компетенції адміністративних судів, метою яких є захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (ст. 125) та повноважень прокуратури, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення (ст. 131-1).

Отже, в Конституції України використовуються такі терміни: «безпека людини», «екологічна безпека», «національна безпека», «державна безпека», «громадський порядок», «правапорядок», «громадська безпека».

Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю, Конституція України називає безпеку людини важливим чинником, який поряд із життям, здоров'ям, честю і гідністю гарантується, забезпечується і захищається державою. Своєю чергою, безпека людини має бути втілена в життя завдяки забезпеченню національної безпеки та загальнонаціональної програми громадської безпеки на державному рівні і створенню ефективних організаційно-правових механізмів громадської (публічної) безпеки на територіальному рівні. Отже, очевидною є взаємопов'язаність перелічених понять та потреба в їхньому визначенні і розмежуванні з метою належної взаємодії, що забезпечується подальшою законотворчою діяльністю.

Такі конституційні терміни, як «національна безпека», «державна безпека», набули розвитку в законах України: «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII, «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1992 р. № 183/98-ВР (з подальшими змінами), «Про Службу безпеки України» від 01.12.2005 р. № 3160/IV (з подальшими змінами), «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (з подальшими змінами), «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. № 1550-III (з подальшими змінами) та інших.

Кримінальний кодекс України в розділі першому особливої частини встановлює кримінальну відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України, до яких зараховує: дії,

спрямовані на насильницьку зміну, повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України; державна зрада; посягання на життя державного чи громадського діяча; диверсія; шпигунство; перешкоджання законній діяльності Збройних сил України та інших військових формувань [6].

Також у правовому просторі є нормативно-правові акти, які стосуються вузькоспеціальної проблематики, визначають конкретні небезпеки в певній сфері життя і діяльності людини та спрямовані на створення умов і вжиття конкретних заходів запобігання таким небезпекам. Із метою запобігання різного виду небезпек на нормативному рівні визначаються найбільш важливі об'єкти охорони від найбільш поширених небезпек та встановлюються практичні заходи їхнього уникнення і попередження, що ґрунтуються на досвіді діяльності людини в певній сфері.

На офіційному порталі Верховної Ради України наявні 13 визначень терміна «безпека», які зустрічаються в нормативно-правових актах:

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди життю, здоров'ю та майну громадян, а також навколишньому природному середовищу;

– безпека – комплекс заходів, а також людські і матеріальні ресурси, які призначені для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання та інших протиправних посягань;

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного із травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу;

– безпека – властивість об'єкта забезпечувати відсутність ризику завдання шкоди здоров'ю людей, майну та навколишньому середовищу;

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків майну та довкіллю;

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу;

– безпека (safety) – стан, при якому ризик шкоди чи ушкодження обмежений до прийнятого рівня;

– безпека – комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, які призначені для захисту від актів незаконного втручання й інших протиправних посягань стосовно цивільної авіації;

– безпека – відсутність загрози життю, здоров'ю людей, майну, тваринам, рослинам і довкіллю, що перевищує граничний ризик;

– безпека – відсутність ризику, пов'язаного з можливістю спричинення шкоди та/або нанесення збитку;

– безпека – відсутність недопустимого ризику, пов'язаного з можливістю спричинення шкоди та/або нанесення збитку;

– безпека – запобігання використанню вибухових матеріалів, що суперечить закону та загрожує громадському порядку [7].

Перша законодавча спроба структурування, систематизації і визначення безпеки як важливого чинника суспільно-політичного життя людини і держави відбулася із прийняттям 21 червня 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України». Як вказано у Преамбулі, цей Закон, відповідно до ст.ст. 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначає основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз, визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створює основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. З набранням чинності цим законом втратив чинність Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV, в якому було наявне тлумачення лише одного поняття – «національна безпека» і яке містило у собі перелік різних безпек за ступенем важливості, маючи на меті гарантування в Україні безпеку особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. вже має автентичне тлумачення таких понять, як «громадська безпека і порядок», «державна безпека», «національна безпека України», «національні інтереси України»

у взаємозв'язку та взаємодії, адже у ст. 1 Закону наявне таке визначення зазначених понять:

– пункт третій: 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;

– пункт четвертий: державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;

– пункт дев'ятий: національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;

– пункт десятий: національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [8].

Отже, цей Закон встановлює, що громадська безпека і порядок є пріоритетним завданням державних органів, органів місцевого самоврядування і громадськості, дорівнюючи заходи із забезпечення громадської безпеки національним інтересам України. Своєю чергою, національні інтереси України складаються із життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, єдність і реалізація яких становить державний суверенітет.

Ч. 5 ст. 3 Закону встановлено, що загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах із питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України. Варто очікувати, що термін «громадська безпека і порядок» набуде подальшого розвитку у зазначених Стратегіях, законах та інших нормативно-правових актах, у тому числі органів виконавчої влади усіх рівнів.

Разом із тим варто зауважити, що нерозривне поєднання в цьому Законі таких понять, як «громадська безпека» і «порядок», в єдине поняття «громадська безпека і порядок» видається не надто вдалим і є результатом переважного застосування в адміністративно-правовому полі цих термінів без надання тлумачення. Також цей закон безпідставно не врахував вже існуючий із 2015 р. термін «публічна безпека і порядок», введений Законом України «Про Національну поліцію».

Станом на серпень 2019 р. на офіційному порталі Верховної Ради України наявні такі законодавчі визначення терміна «громадська безпека», «громадська безпека і порядок»:

– 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, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями;

– 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;

– громадська безпека – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб;

– 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 [9].

За дослідженням, зробленим ученим В.Г. Фатхутдіновим, база даних рубрики «Законодавство» сайту Верховної Ради України станом на 09.09.2015 р. мала 5000 нормативних актів із терміном «громадська безпека». При цьому поняття «громадська безпека» вживається достатньо поширено разом із поняттям «громадський порядок» або «правопорядок» у синонімічному значенні. Наочно це поєднання прослідковується

в Кодексі України про адміністративні правопорушення, завданням якого, відповідно до ст. 1, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Так, Главою 14 розділу другого Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за певний перелік адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Кодекс також не розкриває поняття «громадський порядок» і «громадська безпека», а до цієї теми зараховує такі адміністративні правопорушення: дрібне хуліганство; поширювання неправдивих чуток; вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування; виготовлення та пропаганда георгіївської (гвардійської) стрічки; булінг (цькування) учасника освітнього процесу; стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії в населених пунктах і не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку; порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки; куріння тютюнових виробів у заборонених місцях; здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки; виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення; придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення; виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів; розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді; розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві; доведення неповнолітнього до стану сп'яніння; порушення порядку перебування дітей у закладах, в яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування;

азартні ігри, ворожіння в громадських місцях; заняття проституцією; 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; завідомо неправдивий виклик спеціальних служб; несплата аліментів; ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт; невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей [10].

Тобто цей Кодекс має своїм завданням захист встановленого правопорядку та водночас виокремлює громадську безпеку і громадський порядок як єдиний об'єкт адміністративно-правової охорони, без визначення змісту вживаних термінів. Наведений перелік адміністративно-караних дій, сформований за критерієм визначення об'єкта адміністративно-правової охорони, не дає змоги розрізнити такі терміни, як «громадська безпека», «правопорядок», «громадський порядок», та не дає змоги знайти обґрунтування поєданого терміна «громадський порядок і громадська безпека», оскільки Кодекс України про адміністративні правопорушення не вбачає різниці в таких об'єктах адміністративно-правової охорони, як громадський порядок і громадська безпека.

Таке ж становище у Законі України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII (із подальшими змінами), де у ст. 2 основними функціями Національної гвардії України, зокрема, є: захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом; охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян [11].

У Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» № 264/94-ВР від 01.12.1994 р. (із подальшими змінами) вживається термін «громадський порядок» як обов'язок певних суб'єктів не порушувати громадський порядок та необхідність застосування певних заходів до осіб, які порушують громадський порядок [12].

У законах України «Про правовий режим надзвичайного стану» та «Про правовий режим воєнного стану» також є застосовними терміни «громадський порядок», «громадський порядок і

безпека» без розкриття змісту.

Більш вдалим у застосуванні досліджуваної термінології видається Кримінальний Кодекс України, який виокремлює у розділі IX особливій частині злочини проти громадської безпеки, а у розділі XII особливій частини – злочини проти громадського порядку, поєднуючи останні із злочинами проти моральності. До злочинів проти громадської безпеки Кримінальний кодекс України зараховує створення злочинної організації, сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності, бандитизм, терористичний акт, втягнення у вчинення терористичного акту, публічні заклики до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту, фінансування тероризму, завідомо неправдиве повідомлення про загрозу небезпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності, створення непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань, напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення, викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем, незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами, незаконне виготовлення, переробка чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв, недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів, незаконне поводження з радіоактивними матеріалами, незаконне виготовлення ядерного вибухового пристрою чи пристрою, що розсіює радіоактивний матеріал або випромінює радіацію, погроза вчинити викрадення або використати радіоактивні матеріали, порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами, порушення вимог режиму поводження радіаційної безпеки, незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини, незаконне перевезення на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин, порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства. Злочинами проти громадського порядку та моральності є: групове порушення громадського порядку;

масові заворушення; заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку; хуліганство; наруга над могилою, іншим місцем поховання або над тілом померлого; незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини; знищення, пошкодження або приховування документів чи унікальних документів Національного архівного фонду; жорстоке поводження із тваринами; ввезення, виготовлення або поширення творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію; ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів; створення або утримання місць розпусти і звідництво; сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією; втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність.

Отже, Кримінальний кодекс України виокремлює як кримінально-правову охорону такі самостійні об'єкти, як основи національної безпеки України, громадська безпека, громадський порядок, підтверджуючи в такий спосіб різну ступінь суспільної небезпеки діянь, що посягають на вказані об'єкти. Розмежування зазначених термінів у Кримінальному кодексі України є послідовним, таким, що простежується зі ст. 1 розділу першого загальної частини, якою встановлені завдання Кримінального кодексу України у вигляді правового забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам. Встановлені загальною частиною кодексу завдання у вигляді кримінально-правового захисту національної безпеки України, громадської безпеки, громадського порядку знайшли своє втілення в Особливій частині Кримінального кодексу України.

7 листопада 2015 р. набрав чинності Закон України «Про національну поліцію». П. 1 ч. 1 ст. 2 законодавчо визначеним завданням поліції називає надання поліцейських послуг, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [13]. І цей Закон не містить тлумачення нововведеному терміна «публічної безпеки і порядку». Цей термін з'явився вперше як результат європейського досвіду нормативного врегулювання діяльності поліції. Так, Р.В. Когут у своєму дослідженні вказує на застосування термінів «публічний порядок» і «публічна безпека» в пояснювальному меморандумі до Рекомендації

Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про європейський кодекс поліцейської етики», у Законі про завдання і повноваження Баварської державної поліції від 14 вересня 1990 р., у Законі Португальської республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» 2007 р., у Законі Республіки Польща про поліцію від 6 квітня 1990 р., у Законі Республіки Словенія про поліцію від 1998 р.

Подальшого розвитку зазначені терміни набули у Наказі Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 7 вересня 2016 р. за № 1223/29353 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку», в якому вказано, що цей Порядок визначає механізм організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку [14]. До забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку залучаються: від Національної гвардії України – військові частини (підрозділи), на які покладено функції з охорони громадського порядку, від Національної поліції України – територіальні органи Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві, їх відокремлені підрозділи. При цьому завданням Національної гвардії України є, зокрема, охорона громадського порядку, а завданням Національної поліції – забезпечення публічної безпеки і порядку.

Також Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 р. № 92/2016 уведено в дію зазначене рішення Ради національної безпеки і оборони України та затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України. Відповідно до Загальних положень, ця Концепція визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України в середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України. Метою Концепції є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно

визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації. Концепцією розроблені шляхи реалізації зазначеної мети, якими є: створення ефективної системи управління сектором безпеки й оборони як цілісною функціональною системою; об'єднання оперативних спроможностей складових сектору безпеки й оборони для забезпечення своєчасного й адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці; постійне підтримання визначених сил безпеки й оборони в готовності до виконання завдань за призначенням; удосконалення системи планування в секторі безпеки та оборони, забезпечення раціонального використання державних ресурсів. Концепцією надана оцінка стану складників сектору безпеки і оборони, яка викриває низку проблем та шляхи їхнього подолання через запровадження уніфікованої системи планування та управління ресурсами на основі сучасних європейських та євроатлантичних підходів задля цілеспрямованого реформування та розвитку сектору безпеки і оборони, що дасть змогу підвищити його інституційну та структурну збалансованість і створити ефективний комплексний, багатofункціональний

державний інструментарій забезпечення національної безпеки. Концепцією встановлені основні завдання сектору безпеки й оборони, серед яких, у тому числі, забезпечення громадської безпеки [15]. Формуванням перспективної моделі сектору безпеки й оборони на центральні органи виконавчої влади покладається комплекс завдань. Так, Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку та, зокрема, має завдання щодо забезпечення громадського порядку, публічної безпеки і порядку; Національна гвардія України має підвищити спроможність до виконання завдань із підтримання, у тому числі, громадської безпеки; Міністерство внутрішніх справ України має забезпечити формування державної політики, зокрема, у сфері підтримання публічної безпеки і порядку; одним з основних завдань Національної гвардії України є охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Висновки. Поняття «громадська (публічна) безпека» не має нині усталеного нормативно-правового тлумачення. Ця проблема є актуальною як із наукової, так і з практичної точки зору. Громадська (публічна) безпека є складником такої системної категорії права, як національна безпека держави, і потребує належного відображення у правовій основі забезпечення національної безпеки України з метою створення ефективної системи забезпечення громадської (публічної) безпеки.

Список літератури:

1. 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-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/> (дата звернення: 02.09.2019).
2. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
3. Когут О.В. Категорія «публічна безпека та порядок» вітчизняний і зарубіжний досвід. URL: <http://jlsouk.donnu.edu.ua> (дата звернення: 02.09.2019).
4. Словник української мови: в 11 томах. 1970. Т. 1. С. 137. URL: <http://sum.in.ua/s/bezpeka> (дата звернення: 20.08.2019).
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.08.2019).
7. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/41987/print> (дата звернення: 20.08.2019).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.09.2019).
9. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. *Відомості Вер-*

ховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 01.09.2019).

10. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.

11. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.08.2019).

12. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 7 вересня 2016 р. за № 1223/29353. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16> (дата звернення: 01.08.2019).

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/print> (дата звернення: 02.09.2019).

Pikh N.S. FEATURES OF REGULATORY APPLICATION OF THE TERM “PUBLIC SECURITY AND ORDER” IN UKRAINE NOWADAYS

The current legislation of Ukraine has used the term “public security” and, more recently, “social security” for a long time. The emergence of the latter exacerbated an already existing problem, the content of which is that the legislator, using the term “public safety”, did not offer its interpretation, filling with the content that is dependent on the goals and objectives, set to solve a specific regulatory atom. In addition to this concept, the current laws of Ukraine commonly use the terms: “human security”, “public order”, “law and order”, “public security and order”, “social (public) security”, “national security”, “state security”, without agreeing and explaining the relation of these concepts. This situation creates certain problems in law enforcement practice, recognizing that public security and social order are priorities of the security forces, other state bodies, local self-government bodies, their officials and the public in the realization and protection of national interests from the impact of threats, the subject of the Strategy and civil protection of Ukraine, recognizing public and social security as objects of administrative law, and public safety and public order as criminal ones of no legal protection, the legislator does not give the correlative relationship of these concepts in legislative activities and that can not affect the formation and functioning of institutional and legal mechanisms of social, public security in the country as a whole. Legal-organizational mechanisms of safety are dependent on the interpretation of legal concepts, their creation and functioning must be unified strategy of safety or a country and in geopolitical space. And with it, civil (public) safety is one of the key categories of modern science and practice of public administration, also it can be characterized as the defining feature (attribute) of Ukrainian society in the area of its integrity and public consent. An urgent need for creating new and effective functioning of existing objects for providing national safety demands legal and regulatory of categorical – conceptual apparatus in the sphere of safety and development of legal organizational mechanism of their implementation in life.

Key words: security, national security, public security, social security, public order, social order.