

## **ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ**

**Шевченко С. І., Сидорова Е. О.**

### **ВСТУП**

Національна поліція є основним суб'єктом забезпечення публічного порядку в нашій країні. Належне законодавче урегулювання форм, методів та засобів забезпечення поліцією публічного порядку є запорукою стабільного розвитку країни, створення умов для її інвестиційної привабливості, збереження трудових та інтелектуальних ресурсів, іміджу на міжнародній арені. У зв'язку з цим питання адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку як суспільно-правового явища є предметом нашого дослідження в межах цієї наукової статті.

Заради досягнення мети дослідження в межах цієї статті ми ставимо та плануємо здійснити виконання таких завдань: з'ясувати сутність поняття та зміст публічного порядку, а також його співвідношення з громадським порядком та громадською безпекою; здійснити аналіз правового регулювання забезпечення публічного порядку в Україні; визначити особливості поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку в Україні.

### **1. Теоретико-правові трансформації поняття та змісту публічного порядку**

Формування громадянського суспільства, розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави, пов'язані з проведенням масштабної правової реформи, наслідком якої має бути встановлення балансу між необхідністю забезпечення захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина і діяльністю щодо підтримання публічного порядку різними установами, як державними, так і недержавними. Забезпечення публічного порядку є однією з найважливіших функцій держави, належне виконання якої зумовлює розвиток демократичних засад життєдіяльності суспільства, утвердження принципу соціальної справедливості, реальних гарантій прав і свобод громадян. У цьому контексті належна охорона публічного порядку в державі значною мірою є результатом ефективного державного управління у сфері правопорядку та здійснення правосуддя.

У сучасних умовах виникає потреба в систематизації уявлень про адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку, пошуку шляхів його удосконалення на підставі впровадження нових концептуальних підходів щодо вирішення проблем у цій сфері. Цінність наукових досліджень у цій сфері визначається внеском в осмислення системи понять цієї сфери, формулювання найважливіших для теорії і практики дефініцій, визначення кількості і складів правопорушень у сфері публічного правопорядку, створення понятійного апарату щодо питань, пов'язаних із розумінням сутності забезпечення публічного порядку підрозділами Національної поліції.

Сучасні тенденції розвитку державності в Україні дають привід говорити про те, що відбувається реформування політичних, соціальних, економічних та організаційних основ суспільного і державного життя. Ці процеси так чи інакше впливають на стан відносин у суспільстві, оскільки перехідний період завжди пов'язаний із відсутністю соціальної стабільності, загостренням соціальних конфліктів та погіршенням криміногенної обстановки. За таких обставин важливого значення набуває здатність держави щодо підтримання публічного порядку на належному рівні та забезпечити верховенство закону, що є однією з передумов зміцнення миру та злагоди. Специфіка реалізації цієї функції полягає в необхідності дотримання балансу між обов'язком держави захистити публічні інтереси та захистом основоположних прав і свобод людини та громадянина, що визнаються найвищими соціальними цінностями. З огляду на норми ст.ст. 92, 116 Конституції України, забезпечення публічного порядку виступає як мета діяльності держави.

Ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» зазначає, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Далі у ст. 2 вказаного Закону однією з функцій поліції визначається здійснення охорони та забезпечення публічної безпеки. Разом із тим вперше в законодавчій практиці держави стосовно діяльності силових і правоохоронних структур законодавцем без будь-якого попереднього обговорення з громадою та відповідного наукового обґрунтування було введено термін «публічна безпека»<sup>1</sup>. Такий стан речей потребує певного

---

<sup>1</sup> Шевченко С.І. Реалізація правоохоронної функції держави як складова публічної безпеки. *Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конференції, м. Дніпропетровськ, 27 трав. 2016 р. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 134–136.

аналізу стосовно правильності та можливості застосування означеного терміна. Саме тому в процесі висвітлення цієї проблеми, передусім, доцільно з'ясувати значення понять «громадський порядок» та «громадська безпека», оскільки від змісту цих понять та точного окреслення їхніх меж можна охарактеризувати їх відмінність від понять «публічний порядок» та «публічна безпека». Ст. 3 Конституції України визначає, що основним обов'язком держави є утвердження прав і свобод людини. Для цього мають бути створені відповідні політичні, економічні та ідеологічні умови. З огляду на різноманітність прав і свобод громадян, закріплених у Конституції України, вони реалізуються в певних сферах суспільного, економічного, політичного життя. Ці сфери є взаємопроникними, і тому в окремих випадках може скластися так звана система суспільних відносин, що підпадають під вплив різного виду умов, створюваних для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Такою системою є громадський порядок, у сфері якого відбувається не лише реалізація значної частини прав і свобод або створюються передумови для їхньої реалізації, а й фактичне, виправдане з вагомих причин певне їх обмеження.

Громадський порядок є ключовою необхідністю в механізмі функціонування правової держави та організації належного рівня правопорядку суспільства. Він характеризується таким станом відносин у суспільстві, за яких створено всі умови для забезпечення достатнього рівня життєдіяльності людини та підтримання належного рівня безпеки та правопорядку. Громадському порядку як соціально-правовому явищу притаманна порівняна самостійність, що відображена в його специфічних характеристиках.

Поняття громадського порядку вперше обґрунтував французький вчений Деламар у своєму «Трактаті поліції», характеризуючи поліцейську діяльність як важливу сферу державної діяльності, спрямовану на охорону порядку в громадських місцях і припинення проявів «кулачного» права, заснованого на свавіллі. Деламар вперше використав такі поняття, як «благоустрій», «добробут», «благополуччя», «благочиння». Термін «громадський порядок» став вживатись у Франції на початку XIX століття після проведення наполеонівських реформ, коли відбулося розмежування між кримінальною і адміністративною поліцією, на яку покладался обов'язок «охороняти громадський порядок у кожній місцевості»<sup>2</sup>.

Якщо звернутись до генези поняття «громадський порядок» у законодавстві, то варто зазначити, що на території Російської імперії,

---

<sup>2</sup> Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10138.html>.

до складу якої входила на той час і Україна, поняття «громадський порядок» уперше з'являється у 1832 р. у Статуті про попередження і припинення злочинів. Згодом воно вживається у правових актах, прийнятих у період правління Олександра III: Положенні про заходи з охорони державного порядку 1881 р.; Указі Правлячого Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 р., у якому передбачалось введення посади земського начальника з обов'язками піклування про сільських жителів, охорону «благочиння і громадського порядку».

Пізніше, в законодавстві СРСР поняття «громадський порядок» ототожнюється з «революційним порядком» – уседозволеністю диктатури пролетаріату. Конституція СРСР 1936 р. закріпила поняття «громадський порядок» і «державний порядок», розділивши громадські та державні потреби в забезпеченні правопорядку. Широкого застосування поняття «громадський порядок» набуває в 1950–1960 рр. у низці законодавчих актів, а також на практиці. У союзних республіках, у тому числі й в Українській РСР, створюються Міністерства охорони громадського порядку, а в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26.07.1966 р. детально окреслювались складники громадського порядку<sup>3</sup>.

Наводячи погляди вчених щодо громадського порядку, ми можемо поступово, крок за кроком наблизитись до його сутності як основи існування суспільства як явища, адже громадський порядок виступає ідеалом, до якого прагне громада, і саме з цією метою вона делегує свої повноваження органам державної влади та місцевого самоврядування, які створюють певні механізми у вигляді правових норм, що покликані стати конструкціями, спираючись на які ці органи будуть регулювати відносини у сфері охорони прав і свобод особи та громадянина. Правопорядок, або порядок у правовому регулюванні чи забезпеченні, є основою правильного формування, діяльності, використання правових норм і постулатів. Тобто громадський порядок – це багатогранне явище, яке включає в себе аспекти моралі, психології, права, економіки тощо.

У науковій літературі існує багато підходів до визначення поняття «громадський порядок», кожен з яких так чи інакше відображає його сутність як суспільного явища. Розгляд поняття «громадський порядок» у широкому та вузькому розумінні має не тільки теоретичне, а і практичне значення, оскільки визнання тієї обставини, що громадський порядок у вузькому його розумінні – це система зв'язків і відносин (головним чином у громадських місцях), урегульованих нормами права,

---

<sup>3</sup> Об усилении ответственности за хулиганство : Указ Презиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1966. № 30. С. 595.

дасть законодавцю змогу повною мірою використовувати силу правових норм (заборон і дозволів) для чіткого визначення правового статусу громадян, юридичних осіб та громадських формувань, реалізація якого залежить від характеристики громадського порядку. Так, М. В. Корнієнко у своїй монографії «Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського правопорядку при ускладненні оперативної обстановки» зазначає, що проблема громадського порядку та його охорони має як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, активність його охорони справляють значний вплив на стабільність прав громадян, усебічне задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб<sup>4</sup>.

На думку С. С. Яценка, в загальній теорії права громадський порядок розглядається як соціальна категорія, яка охоплює систему (стан) вольових, ідеологічних суспільних відносин, що визначаються економічним базисом та характеризуються відповідністю поведінки їх учасників пануючим у суспільстві соціальним нормам (правовим та неправовим). До такої категорії входять лише соціально значущі суспільні відносини. Видається, що такий підхід дещо не відповідає фактичним обставинам життя сучасного суспільства, а отже, потребує корегування відповідно до новітніх правових розробок<sup>5</sup>.

Вихідними для побудови концептуальної моделі адміністративно-правових відносин у сфері громадського порядку і безпосередньо інституту його охорони як основи правоохоронної і правозабезпечувальної функції держави загалом і правоохоронних органів зокрема, можуть бути лише правила, аксіоми, теоретичні положення та презумпції, які доведені в теорії права і її складовій частині – теорії адміністративного права. Громадський порядок, який є результатом здійснення різних соціальних норм, включає до своєї системи не тільки правові відносини, а й відносини, засновані на нормах моралі та етики. Так, норми моралі регулюють громадський порядок шляхом визначення відповідних варіантів поведінки людей, що відповідає інтересам суспільства загалом. У цьому контексті, на думку О. Ф. Скакун, громадським порядком є стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Корнієнко М.В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського правопорядку при ускладненні оперативної обстановки : монографія. Дніпропетровськ : Україна, 2001. 430 с.

<sup>5</sup> Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка: сравнительно-правовой аспект. Киев : Вища шк., 1986. 126 с.

<sup>6</sup> Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков : Консум, 2006. 656 с.

В. П. Наргдебельний розглядає громадський порядок як «урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі». На його думку, сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також місця спілкування людей із метою задоволення різноманітних життєвих потреб<sup>7</sup>.

І. М. Даньшин розкриває поняття громадського порядку як порядок вольових суспільних відносин, що складаються в процесі свідомого та добровільного дотримання громадянами встановлених у нормах права та інших нормах неюридичного характеру правил поведінки у сфері спілкування та забезпечують упорядковане і стійке сумісне життя людей в умовах розвинутого суспільства<sup>8</sup>.

А. В. Сergyгін розумів громадський порядок як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток та охорона яких забезпечує підтримку стану суспільного та особистого спокою громадян, повагу їхньої честі, людської гідності та суспільної моральності. Вчений зазначає, що сфера громадського порядку формується з трьох груп відносин: відносини, що складаються під час забезпечення громадського спокою і припинення дій, які завдають шкоду нормальному ритму життя громадян; відносини, покликані забезпечувати спокій та відпочинок громадян, запобігаючи бешкетуванню та недисциплінованій поведінці в побуті; відносини, що запобігають антигромадським діям, які провокують зневагу до суспільства, охороняючи честь і гідність громадян<sup>9</sup>.

Щодо визначення сутності громадського порядку у праці В. В. Лазарева, то він розумів цю категорію як певну якість, ознаку або властивість, притаманну системі суспільних відносин, яка упорядкована таким чином, що забезпечує погодженість та ритмічність громадського життя, в процесі якого учасниками здійснюються та захищаються без перешкод їхні права та обов'язки, законні інтереси та особистий спокій<sup>10</sup>. Надалі, виділяючи ту або іншу складову частину громадського

---

<sup>7</sup> Юридична енциклопедія. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. 1998. 639 с.

<sup>8</sup> Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Харьков : Издательство Харьковского университета, 1971. 192 с.

<sup>9</sup> Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учебное пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1975. 194 с.

<sup>10</sup> Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. Москва : Юр. лит., 1967. 122 с.

порядку або механізми, що стосуються охорони громадського порядку, доцільно акцентувати не лише на предметі, який безпосередньо вивчається, а й на погляді та куті зору, чинниках, які безпосередньо впливають на «чистоту експерименту». Тобто варто враховувати по можливості навіть соціально-економічні умови, в яких виникали концепції, норми, погляди або судження з приводу громадського порядку.

Інші автори, формулюючи поняття громадського порядку, акцентують на тому, що громадський порядок являє собою правильно налагоджений стан усієї сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки правовими, а й усіма іншими соціальними нормами<sup>11</sup>.

Таким чином, наведені вище визначення характеризують поняття «громадський порядок» у широкому розумінні, що зумовлено наявністю системи суспільних відносин, яка складається внаслідок впливу на процеси громадського життя чинних у суспільстві соціальних норм. Однак у цьому разі громадський правопорядок виступає не тільки як юридична, а і як соціальна категорія, і його можна вважати «громадським правопорядком у загальносоціальному значенні»<sup>12</sup>.

Водночас тлумачення поняття «громадський порядок» у вузькому розумінні здебільшого передбачає його обмеження певним простором, умовами, за допомогою яких створюються і розвиваються суспільні відносини, або ж визначення його як відносин у громадських місцях, що регулюються нормами моралі і права. Так, Р. Т. Мухаєв зазначає, що при розгляді громадського порядку у вузькому значенні необхідно говорити, передусім, про охорону особистості та прав громадян, моральності і громадського спокою в побуті та громадських місцях. А. В. Серьогін розглядає громадський порядок як урегульовану нормами права і моралі систему суспільних відносин, за якої забезпечується нормальний ритм життя населення, сприятливі умови для суспільно корисної діяльності і відпочинку людей, недоторканності їхньої честі і гідності.

На думку М. І. Загородникова, громадським порядком є частина суспільних відносин, що регулюються нормами права, моралі, правилами співжиття і звичаями, які складаються в громадських місцях і за своїм змістом слугують меті охорони особи і прав громадян, громадської моралі, забезпеченню громадського спокою, створенню нормальних умов для життя і праці громадян, для діяльності державних і громадських закладів і підприємств<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Загальна теорія держави і права / за ред. акад. АПрН Укр. проф. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 211 с.

<sup>12</sup> Манжула А.А. Співвідношення та значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека». URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/11514/%C0>.

<sup>13</sup> Загородников Н.И. Общественный порядок и пути его укрепления. *Советское государство и право*. 1971. № 10. С. 3–9.

Розширеною порівняно із цим є позиція Ф. Є. Колонтаєвського, який зазначає, що громадський порядок – це система вольових суспільних відносин, які складаються та розвиваються головним чином у громадських місцях на основі дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян, громадської безпеки, створення умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань, для праці та відпочинку громадян, поваги до їх честі, людської гідності та суспільної моральності. Таким чином, у цьому випадку фактично йдеться про встановлені певні правила поведінки в місцях, що мають громадське значення, до яких належать вулиці, проспекти, площі, вокзали тощо. Дотримання таких правил забезпечується, з одного боку, правомірною поведінкою громадян у громадських місцях, з іншого – належною охороною відповідними органами мирного порядку в таких місцях<sup>14</sup>.

Поряд із викладеним об'ємним за своїм сутнісним наповненням є поняття громадського порядку, запропоноване вченими-адміністративістами радянської школи, які розглядають громадський порядок як струнку структурну систему правових суспільних відносин, що виникають як у громадських місцях, так і поза цими місцями. Це визначення значно розширює межі громадського порядку, що не дає змоги повною мірою відмежувати його від інших правовідносин, урегульованих нормами права й іншими соціальними нормами. Громадський порядок у вузькому розумінні характеризують як категорію «громадський порядок в юридичному значенні». Аналогічна позиція викладена і в підручнику «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ».

Цікавим, однак таким, що потребує критичного аналізу, видається підхід до трактування терміна «громадський порядок» представниками судових органів. Так, у процесі винесення постанови від 17.07.2012 р. у справі № 2а-3351/12/1070 Київський окружний адміністративний суд дійшов висновку, «що під «громадським правопорядком» слід розуміти зумовлену закономірностями соціального розвитку систему правил та інститутів, що забезпечують упорядкованість суспільних відносин і надають їм певну організаційну форму, а отже, громадський порядок у вузькому розумінні означає відсутність правопорушень»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Академия МВД РФ. Москва, 1996. 58 с.

<sup>15</sup> Постанова Київського окружного адміністративного суду від 17.07.2012 р. у справі № 2а-3351/12/1070. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.



На нашу ж думку, слід погодитись із тим, що, будучи частиною суспільних відносин, регульованих нормами права, правилами співжиття і звичаями, громадський порядок охоплює інше, набагато менше коло суспільних відносин. Громадський порядок необхідно розглядати як стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їхні права і свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність. Така дефініція має подвійне значення: широке – сукупність усіх правил, що регламентують суспільні процеси і відносини між окремими соціальними суб'єктами; вузьке – це інститути і норми, що зумовлюють статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві тією мірою, якою це зумовлено їхніми інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обгрунтовані відносини між членами суспільства та його структурними елементами.

Продовжуючи цю думку, слід акцентувати на тому, що, оскільки відносини у сфері забезпечення громадського порядку в багатьох випадках є нормативно врегульованими, в цьому аспекті складником громадського порядку є правопорядок – частина системи суспільних відносин, які урегульовані нормами права та перебувають під захистом закону й охороною держави. В. М. Протасов зазначає, що правопорядок регламентується правовими нормами, характеризується реалізацією вимог законності, використанням суб'єктивних прав. Головним є те, що правопорядок регламентується правовими нормами<sup>16</sup>. Наведене вище свідчить про те, що громадський порядок як більш широка категорія включає в себе і правопорядок.

На наш погляд, викладені обставини обгрунтовують той факт, що в юридичній науці низка учених розглядають громадський порядок одночасно і у вузькому, і у широкому розумінні. Так, наприклад, С. С. Яценко у своїй праці розглядає громадський порядок як у вузькому, так і в широкому значенні, співвідносить його з правопорядком. Науковець зазначає, що в широкому розумінні громадський порядок є сукупністю усіх соціальних зв'язків та відносин, які складаються під впливом усіх соціальних норм, на відміну від правопорядку, що включає лише відносини, які регулюються нормами права.

Якщо ж розглядати питання характеристики правової категорії «громадський порядок» із позиції галузевої приналежності, що зумовлюється наявністю певної частини суспільних відносин, яка перебуває під впливом спеціальних правових норм, встановленням відповідальності за правопорушення, що посягають на громадський

---

<sup>16</sup> Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт-М, 2001. 346 с.

порядок, а також існуванням спеціальних функцій із забезпечення громадського порядку та органів, що здійснюють такі функції, то видається, що категорія «правопорядок» набуває ширшого значення, оскільки визначається як стан упорядкованості суспільних відносин на основі права, законності.

Громадський порядок як системне утворення передбачає дослідження його структури, що дасть змогу виокремити його відмінності стосовно інших соціально-правових явищ. Різні автори виділяють у структурі громадського порядку різні елементи.

Д. А. Маракулін дотримується позиції про те, що визначення громадського порядку як певної правової категорії розкривається структурними елементами, що входять до його складу, зокрема це:

1) суспільство загалом та його структура, що закріплена соціальними нормами;

2) суспільні відносини, які включають підстави для виникнення цих відносин, їх зміни та припинення, взаємозв'язок у системі, що є відображенням динаміки зв'язків елементів громадського порядку;

3) соціальний статус кожного учасника суспільних відносин, який включає і правовий статус;

4) система соціальних норм – правил співжиття<sup>17</sup>.

Водночас А. В. Сєрьогін дотримується позиції, згідно з якою структура громадського порядку містить три блоки суспільних відносин:

1) відносини, які складаються під час забезпечення обстановки громадського спокою та запобігання діям, що можуть викликати порушення нормального ритму життя населення;

2) відносини, які забезпечують умови для спокою та відпочинку громадян, запобігання недисциплінованій поведінці в побуті;

3) відносини, що забезпечують честь та гідність громадян і запобігання антисуспільним діям, у яких виявляється нехтування суспільством.

А. П. Ключніченко, характеризуючи структуру громадського порядку, зараховує до неї, поряд із вище зазначеними структурними елементами, також і відносини збереження майна<sup>18</sup>.

Поряд із цим, урахувавши взаємозв'язок громадського порядку та його складову – правопорядок, визначається, що громадський порядок (його структуру) утворюють відносини, урегульовані всіма соціальними нормами чи нормами права і правилами співжиття, або нормами права і

---

<sup>17</sup> Маракулін Д.А. К вопросу о сущности общественного порядка. *Актуальные проблемы российского права*. 2009. № 4. С. 267–269.

<sup>18</sup> Ключниченко А.П., Самойленко А.В. О понятии социалистического общественного порядка. *Труды Киевской высшей школы МВД СССР*. Киев, 1970. 136 с.

моралі. Деякі автори правових досліджень громадського порядку для визначення сфери відносин, які його утворюють, крім видів соціальних норм, що регулюють відносини, вводять додаткові критерії їх обмежень.

Так, М. І. Єропкін як такі додаткові критерії вводить місце і мету утворення суспільних відносин. Ці відносини, на його думку, складаються головним чином у громадських місцях із метою охорони життя, здоров'я, честі, гідності й інших прав громадян, забезпечення громадського спокою, створення нормальних умов для діяльності підприємств, установ і організацій<sup>19</sup>.

Разом із тим ґрунтовним, на нашу думку, є положення, за яким громадський порядок являє собою категорію, що складається з трьох елементів:

- 1) зміст громадського порядку;
- 2) засоби його регулювання;
- 3) цілі встановлення громадського порядку.

Зміст як елемент громадського порядку, на думку М. І. Єропкина та Л. Л. Попова, – це система суспільних відносин, для якої характерна наявність вольового чинника, виникнення і розвиток у громадських місцях і поза ними, забезпечення охорони основних прав та свобод громадян, таких як право на життя, здоров'я, гідність, громадський спокій, нормальні умови життєдіяльності.

На думку Ф. Є. Колонтаєвського, змістом громадського порядку є система суспільних відносин, які складаються в результаті дотримання та виконання норм права, моралі та інших соціальних норм. Реальний громадський порядок становлять не самі встановлення соціальних норм, а фактичні суспільні відносини, що виникають на їх основі. Залежно від норм, що їх регулюють, ці відносини можуть бути правовими та неправовими<sup>20</sup>.

Враховуючи викладені наукові погляди, можна дійти висновку, що до змісту громадського порядку можна зарахувати такі сфери суспільних відносин:

- 1) сфера суспільних відносин, що створює необхідні умови для здійснення життєдіяльності людини;
- 2) сфера суспільних відносин, на яку покладено завдання щодо реалізації права власності;
- 3) сфера суспільних відносин, регулює питання діяльності юридичних осіб та громадських формувань.

---

<sup>19</sup> Єропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юриздат, 1965. 216 с.; Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Москва : Юридическая литература, 1973. 328 с.

<sup>20</sup> Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Академия МВД РФ. Москва, 1996. 58 с.

Такі відносини не обов'язково мають бути пов'язані саме з громадськими місцями, оскільки порушення громадського порядку можуть мати місце поза межами цих місць, наприклад, порушення режиму тиші в багатоквартирних будинках.

Наступним обов'язковим елементом громадського порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які становлять зміст громадського порядку: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. З їх допомогою встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій.

Через правові норми регулюються найбільш складні та важливі суспільні відносини. Водночас багатогранність суспільного життя не надає змогу урегулювати всі суспільні відносини правовими засобами. Численні суспільні відносини мають нескладний характер і в результаті повсякденного прояву не потребують правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, високою правовою культурою, правилами громадського співжиття, моральними нормами, звичаями. У зв'язку з цим важливе значення має виявлення сутності правил співжиття, які входять у систему засобів регулювання суспільних відносин у сфері громадського порядку. Для правил громадського співжиття, які склалися в нашій країні, характерна та обставина, що формуються вони не державою, а громадською правосвідомістю, та регулюють переважно зовнішній аспект взаємовідносин людей.

Обов'язковим елементом громадського порядку є також визначення цілей його встановлення. О. Б. Южаков визначає, що метою встановлення громадського порядку є забезпечення особистої та суспільної безпеки, а також підтримання необхідних умов для діяльності організацій та установ, відпочинку й дотримання суспільної моральності<sup>21</sup>. Маємо погодитися з думкою А. А. Манжули, який до цілей громадського порядку також зараховує:

- забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини;
- забезпечення реалізації права власності;
- підтримання необхідних умов належної діяльності юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Южаков А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Южно-Уральский государственный университет. Челябинск, 2004. 218 с.

<sup>22</sup> Манжула А.А. Понятие административно-правового обеспечения общественного порядка. *Научное обозрение. Реферативный журнал*. 2014. № 1. С. 97–98

Правильному визначенню поняття «громадський порядок» сприяє також аналіз таких його елементів, як мета підтримання громадського порядку та гарантії його міцності. Мета підтримки громадського порядку полягає у вихованні поваги до суспільства і суспільної моралі та створенні максимально сприятливих умов для нормального і безперебійного функціонування державних і громадських організацій. Натомість кожна людина має виробити звичку суворого дотримання правил співжиття, потреби погоджувати свої дії і вчинки з вимогами правових і моральних правил.

Водночас гарантіями міцності громадського порядку є подальша демократизація нашого суспільства, науковість і практичне обґрунтування правових норм, участь широких верств населення в обговоренні проєктів правових актів, прийняття постійно діючим органом розумних законів, ефективна діяльність правоохоронних органів, у тому числі органів міліції, місцевого самоврядування як найбільш близьких до населення. Неможливо також лишити поза увагою думку вчених, які говорять про те, що велике значення для існування правопорядку має правова культура посадових осіб та громадян, правосвідомість, заснована на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Велике значення має вмiле переконання та добре організоване заохочення (ідеологічна передумова).

Перелічені вище елементи громадського порядку не є виключно сумарною єдністю, а являють собою взаємозалежний комплекс. Комплекс, який має певний рівень організації і налагодженості взаємозв'язків, додає громадському порядку якість упорядкованості, що характеризується розмірністю, злагодженістю і ритмічністю різних процесів суспільного життя, сприятливістю умов для реалізації прав і свобод громадян, закріплених Конституцією України. У сукупності ці показники, як зазначає О. І. Ульянов, утворюють такий стан громадського порядку, що характеризується як стан громадського й особистого спокою<sup>23</sup>.

Слід зазначити, що для кращого розуміння поняття «громадський порядок» має значення його співвідношення з поняттям «публічний порядок». Розглядаючи питання вдосконалення правових засад поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку, доцільно звернути увагу на юридичні концепції щодо визначення поняття публічного порядку в законодавстві зарубіжних країн.

---

<sup>23</sup> Ульянов О.І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеський юридичний інститут Нац. ун-т внутрішніх справ. Одеса, 2002. 18 с.

У Франції термін «публічний порядок» є однією з основних, сформованих протягом значного історичного проміжку часу, правових концепцій. Цей термін з'явився у Конституції Франції 1789 р., у кількох наступних конституціях та Цивільному кодексі Наполеона. І хоча законодавство Франції нині не містить точного визначення терміна «публічний порядок», на думку П. Мазеауд – члена Конституційної ради Франції – суду, відповідального за тлумачення Конституції, основа публічного порядку може бути знайдена у принципі безпеки, гарантованої Декларацією 1789 р.: свобода не можлива, якщо особи побоюються за свою особисту безпеку. Отже, у Франції публічний порядок – це спокій або добрий порядок, тобто стан справ у суспільстві, який слугує запобіганню та усуненню деяких обставин, що виходять за межі звичайних нормативних незручностей життя в суспільстві (наприклад, непомірний гамір, перешкоди під час пересування, загрози нападу з боку осіб, які перебувають у нетверезому стані, загрози спричинення тілесних ушкоджень тощо). З іншого боку, французький юридичний словник дає визначення терміна «публічний порядок» у широкому розумінні як концепції суспільного життя в політичній та адміністративних сферах. Цивільне право розглядає публічний порядок як правила, які з позицій моралі та безпеки необхідні для існування суспільних відносин.

У Німеччині юридична категорія «публічний порядок» посідає важливе місце у праві та здебільшого застосовується в поєднанні з терміном «публічна безпека», або ж «безпека»<sup>24</sup>. Публічною безпекою (безпекою) визначається непорушність верховенства права, суб'єктивних прав та правових позицій індивіда, а також існування установ та органів держави, а також інших носіїв суверенної влади, натомість публічний порядок являє собою сукупність неписаних правил поведінки особи в суспільній сфері, які у світлі загальних уявлень у певний проміжок часу вважаються необхідними для забезпечення упорядкованості життя людей у суспільстві. Враховуючи наведені визначення, можна зробити висновок, що ці терміни виключають один одного: якщо основа «публічної безпеки» встановлюється виключно законом, то форми публічного порядку в законодавстві не містяться. На практиці ж рамки публічного порядку в Німеччині як неписаних правил поведінки постійно звужуються на користь публічної безпеки тому, що майже всі норми, які маємо дотримуватись у суспільстві, врегульовані законом.

---

<sup>24</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany German Bundestag. Berlin, 2010. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/.../index.html>.

У Швейцарії юридична категорія «публічний порядок» передбачена в законодавстві як федерального рівня, так і рівня кантонів. Конституція Швейцарської Конфедерації має посилання на публічний порядок та внутрішню й зовнішню безпеку, поряд із цим передбачено існування і поняття «конституційний порядок»<sup>25</sup>.

Отже, поняття публічного порядку виділяють учені та законодавці в усіх країнах, що досліджувались, проте він має певні відмінності в назві та змісті, що вкладається в ці поняття. Найчастіше термін «публічний порядок» застосовується поряд із поняттям «безпека» («публічний порядок та безпека») як комплексний юридичний термін, точне визначення якого в чинному законодавстві не міститься. Разом із тим цей термін застосовується як узагальнюючий у зв'язку із правовим захистом, передбаченим адміністративним правом. У цьому контексті поняття «публічний порядок» охоплює цілі правопорядку, а також сукупність неписаних правил, які вважаються необхідними для формування істотних умов життя в суспільстві.

Поряд із досвідом перелічених країн «сталої демократії» варто звернути увагу і на європейські держави «молодої демократії», де в чинному законодавстві правова категорія «публічний порядок», застосовується, зокрема, і в поєднанні з поняттям «мир» («публічний порядок та мир»).

Зокрема, в Республіці Словенія, відповідно до Закону про захист публічного порядку та миру (2006 р.), публічним порядком та миром визнається стан, за якого забезпечено безперешкодне здійснення прав та виконання обов'язків, передбачених Конституцією та законодавчими актами<sup>26</sup>.

Своєю чергою за змістом Закону Республіки Черногорія про публічний порядок та мир (2011 р.), під публічним порядком та миром розуміється стан взаємовідносин громадян у публічних місцях та діючих установах, організаціях та державних органах, при якому створено рівні умови для реалізації конституційно гарантованих прав та свобод<sup>27</sup>.

За результатом аналізу законодавства зарубіжних країн можна зробити висновок, що «публічний порядок» – широко використовуваний юридичний термін, його застосування пов'язане як із державною політикою, основи якої закладено в конституційних актах, так і зі стандартами моралі та суспільної поведінки в суспільстві, що знайшли

---

<sup>25</sup>Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999. URL: <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html>.

<sup>26</sup>Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). URL: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAKO3891.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO3891.html).

<sup>27</sup>Zakon o javnom redu i miru. URL: [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/ьDOC24/704/704-ZAKON.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/ьDOC24/704/704-ZAKON.pdf).

своє відображення у внутрішніх правових нормах. Поряд із цим сучасне нормативно-правове регулювання питання публічного порядку в Україні свідчить про складність та заплутаність відповідного законодавства, основи якого були закладені ще в радянські часи, що створило умови, за котрих правові норми перестали впливати на побутову свідомість громадян, оскільки втратили регулятивний характер. Усеосяжний адміністративний контроль, що не стимулював ініціативу та розвиток економічних та культурних відносин у радянському суспільстві, нині зведений до рівня, коли управлінська місія права переродилась в адміністративну діяльність держави, в якій виховна функція права стає ширмою для каральних заходів. І це в той час, коли, базуючись на Конституції України та міжнародних правових актах, задекларовано сервісну, тобто таку, що надає послуги у сфері забезпечення публічного порядку, роль поліції.

Конституція проголосила Україну правовою державою, зазначаючи, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. А для того, щоб громадяни країни могли повною мірою використовувати надані їм права та свободи, держава має забезпечити належний стан публічного порядку, створити міцну законодавчу базу щодо охорони публічного порядку та відповідати за його забезпечення. Необхідно розуміти, що за викладеними положеннями Основного Закону криється реальний зміст життя українського суспільства, сучасні особливості якого, зокрема, щодо стану забезпечення публічного порядку, свідчать про необхідність не лише формування у громадян принципово нових ціннісних орієнтацій та установок, а й перебудови державних інституцій, зокрема Національної поліції, спрямованої на оновлення характеру цілеспрямованості та організації їхньої діяльності.

Забезпечення публічного порядку пов'язане з наявністю системи правових норм, що створюють базу для його підтримки. Ці норми у сфері державної діяльності регулюють усю сукупність зовнішніх і внутрішньо-організаційних взаємозв'язків. У зовнішній сфері вони встановлюють правові вимоги до поведінки людей та їх відповідальність за невиконання встановлених правил. У внутрішньоорганізаційних відносинах правовими нормами встановлюються завдання і визначається компетенція відповідних органів і організацій, їх структурних підрозділів, посадових осіб, форми і методи їхньої діяльності. У цьому контексті погоджуємось, що за умов розвитку демократичної правової держави, при належному правовому регулюванні, органи внутрішніх справ мають набути статусу авторитетної, суто правоохоронної структури з чіткою, злагодженою, прогресивною організацією роботи, оскільки їх ефективне функціонування є основою стабільної життєдіяльності суспільства і держави.



Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» основними завданнями поліції є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Невід'ємною частиною системи органів Національної поліції України є патрульна поліція. Безсумнівно, забезпечення публічної безпеки та порядку є частиною адміністративної діяльності органів Національної поліції, що має специфічні ознаки і є одним із найбільш об'ємних напрямів роботи поліції загалом.

І. П. Голосніченко зазначає, що, виходячи з особливостей у галузі внутрішніх справ, визначених відносин виконавчо-владної діяльності та теорії адміністративного права, можна дійти висновку, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки та боротьби з правопорушеннями»<sup>28</sup>.

З позиції А. Т. Комзюка, «в процесі здійснення цієї діяльності працівники поліції вступають у численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Адміністративна діяльність поліції має чітко виражений державно-владний, авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їй право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, що, як правило, не використовуються іншими органами виконавчої влади»<sup>29</sup>.

В юридичній літературі адміністративну діяльність розглядають також у єдності двох складників: діяльності щодо виконання законів, нормативних актів управління, виданих із питань регулювання публічного порядку, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосовувати в необхідних випадках заходи адміністративного впливу, а також видавати в межах наданих повноважень акти управління (зовнішньої) й організаційної діяльності самого апарату Національної поліції (внутрішньої).

Враховуючи вказівку законодавця на забезпечення публічної безпеки та порядку як завдання поліції, зазначимо, що в загальному вигляді під терміном «забезпечення» розуміється процес дії загальних і спеціальних

---

<sup>28</sup> Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. Київ : МАУП, 1995. 177 с.

<sup>29</sup> Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

(правових, психологічних і управлінських) гарантій, які виступають як умови і засоби досягнення поставленої мети.

Завдання забезпечення публічного порядку, як зазначає Ф. С. Колонтаєвський, у тій чи іншій формі виконують державні органи, громадські об'єднання, трудові колективи, культурно-виховні та інші соціальні структури суспільства. За цільовою спрямованістю поняття забезпечення публічного порядку збігається з поняттям його охорони, і в цьому значенні воно охоплює охорону публічного порядку, що здійснюється органами Національної поліції.

Р. М. Опацький у сфері забезпечення публічного порядку під час проведення виборів розмежовує поняття «охорона» та «забезпечення» публічного порядку, що здійснюється органами внутрішніх справ, зазначаючи, що охороною публічного порядку є врегульована переважно нормами адміністративного права, здійснювана поліцією система виховних, організаційних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, що регулюють певні відносини людей, натомість забезпечення публічного порядку – це діяльність поліції, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян, спрямована на створення умов для реалізації громадянами виборчого права; попередження та припинення порушень виборчого законодавства та інших правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених правил до юридичної відповідальності, а також відновлення порушених прав і свобод<sup>30</sup>.

Законодавець використовує термін «публічний порядок», не розкриваючи його змісту. Враховуючи, що в системі завдань Національної поліції першим є забезпечення публічного порядку, доцільним вбачаємо насамперед розкрити це поняття. Учені звертають увагу на його норми, зокрема, які стосуються тлумачення дефініції «публічний порядок». В. Г. Фатхутдінов, провівши аналіз частотності операціоналізації та контекстуальності використання зазначеного терміна, доходить висновку, що його вживання взагалі обмежене лише науковою сферою і не має свого аналогу й уживаності в законодавчому обігу, оскільки функціонування його в чинних нормативно-правових актах України не зафіксовано<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Опацький Р.М. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів та Президента України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2008. 209 с.

<sup>31</sup> Фатхутдінов В.Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpekav-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.

Отже, це значно ускладнює процеси правозастосування, чітке розуміння завдань новоутвореного органу. Ми погоджуємось з ученим у тому, що визначення цього поняття є не просто питанням наукових досліджень, воно створює підґрунтя для однозначного тлумачення й інших норм, чіткого визначення завдань і функцій Національної поліції. Вважаємо водночас, що на сучасному етапі нормотворення в Україні публічний порядок та громадський порядок слід розглядати як тотожні поняття. Маємо зауважити, що категорія «публічний порядок» споріднена з поняттям «громадський порядок». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «порядок» визначається як: 1) стан, коли де-небудь чисто прибрано, всі 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.

Більш застосовуваним і таким, що має певне офіційне тлумачення, є поняття громадської безпеки. Воно міститься в різних нормативно-правових актах, наукових джерелах. Визначення змісту та значення цього поняття відіграє важливе значення у вирішенні питань теоретичного й прикладного характеру правових і організаційних засад забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції.

Частково погоджуючись із викладеними твердженнями, вважаємо за необхідне зазначити, що, якщо акцент у забезпеченні публічного порядку поліцією має ставитись на мету підтримання та його зміцнення – збереження наявних відповідних суспільних відносин, що відповідають встановленим нормам (нормам права, моралі тощо), то акцент в охороні публічного порядку – на притягненні винних до відповідальності. Цей факт приводить до висновку, що забезпечення та охорона публічного порядку можуть відрізнятись формами діяльності та співвідношенням методів її здійснення.

Таким чином, у поліцейській діяльності виявляється соціальне призначення Національної поліції, спрямоване на досягнення справедливого балансу між забезпеченням публічного порядку та дотриманням прав і свобод людини та громадянина, встановлених Конституцією України. Зауважимо, що правопорядок є основою, соціальним еталоном відносин у соціумі. Це загальнотеоретичні основи, під час аналізу частин, інститутів, законів розвитку яких та накладенні їх на інші соціальні явища або умови ми зможемо правильно їх розуміти та характеризувати, а відповідно, і вносити корективи не лише в понятійний апарат, а й в алгоритми використання норм права, які покликані охороняти публічний порядок. Маємо зауважити, що публічний порядок визначається певним рівнем упорядкованості суспільних правовідносин (передусім, публічно-правових), за якого кожен громадянин, державний

орган, орган місцевого самоврядування або ж їх посадові особи добровільно виконують вимоги нормативно-правових актів та дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та підтримання публічного порядку. З цього можна самоврядування, що публічна безпека виступає в ролі наслідку публічного порядку.

Маємо зазначити, що поліцейська діяльність щодо забезпечення публічного порядку є специфічною ланкою в загальнодержавній системі забезпечення публічного порядку. У цьому аспекті поліцейська діяльність спрямована головним чином на організацію та здійснення заходів, що мають на меті зміцнення публічного порядку в публічних місцях та попередження його порушень. Необхідність зміни акцентів у відносинах між населенням та органами Національної поліції зумовлює потребу посилення через здійснення цієї діяльності превентивно-виховної ролі поліції, а не каральної. У такому разі критеріями оцінки такої діяльності будуть стан правопорядку в державі та рівень довіри населення, яке на ній проживає та працює.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що існування таких категорій, як «громадський порядок» та «публічний порядок», в єдиному правовому та науковому просторі нашої держави спричиняє юридичну колізію, оскільки поняття «публічний порядок» ніколи раніше не використовувалось для визначення певних правових аспектів у *діяльності правоохоронних органів та поліцейській діяльності*.

На сучасному етапі нормотворчого процесу в Україні публічний порядок та громадський порядок слід розглядати як тотожні поняття. Проте в процесі прийняття нових нормативно-правових актів вважаємо за доцільне відмовитися від категорії «громадський порядок» шляхом закріплення на законодавчому рівні поняття публічного порядку. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне чітко сформулювати поняття публічного порядку та закріпити його в законодавстві України шляхом доповнення чинного Закону України «Про Національну поліцію» цією нормою для визначення державної політики у сфері публічного порядку.

Отже, публічний порядок являє собою певний рівень систематизації публічно-правових суспільних відносин, що передбачає добровільне та неухильне виконання вимог нормативно-правових актів, етичних, моральних і культурних норм із боку кожного громадянина та органів публічної влади або їх посадових осіб, що має на меті досягнення належного рівня публічної безпеки та підтримання публічного порядку загалом.

## 2. Правове регулювання забезпечення публічного порядку в Україні

Одним із первинних елементів у процесі забезпечення публічного порядку в Україні є його правове регулювання. Діяльність уповноважених державних органів, а також участь громадськості в забезпеченні публічного порядку не можливі без його чіткої правової регламентації, що у цьому випадку має ключове значення. Правовим регулюванням у загальній теорії права прийнято називати регулювання суспільних відносин за допомогою правових норм. Правові норми мають визначені переваги порівняно з іншими формами соціального регулювання суспільних відносин. Їхніми специфічними властивостями є конкретність, чіткість формулювання дозволів, заборон, імперативність розпоряджень і гарантованість виконання. Право вбирає в себе, поєднує і юридично закріплює основні вимоги інших соціальних норм, що регулюють суспільні відносини, і ставить їх під захист держави. Тому поведінка членів суспільства зіставляється і порівнюється насамперед із правовим масштабом, закріпленим еталоном належної поведінки, й оцінюється залежно від його вимог.

Слід зазначити, що законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють організацію забезпечення публічного порядку, зазвичай класифікують на різних підставах: за юридичними властивостями; за органами, що їх видають; за характером компетенції органів, які видають правові акти; за територією дій та іншими підставами. В юридичній літературі радянського періоду вказувалось на те, що правові норми, які діяли у сфері охорони громадського порядку, залежно від кола регульованих ними відносин, поділялися на дві основні групи:

- 1) такі, що регулюють правила поведінки громадян у сфері громадського порядку, встановлюють відповідальність за їх порушення;
- 2) такі, що визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів держави, їхніх посадових осіб з охорони громадського порядку.

Такий поділ обґрунтовував і підхід до класифікації нормативно-правових актів.

Сучасний стан українського законодавства в галузі забезпечення публічного порядку характеризується високою динамікою свого розвитку, радикальним поновленням нормативно-правової бази в усіх сферах державного і громадського життя. На відміну від минулих років, його важливою рисою є утвердження пріоритету прав і свобод людини як вищої соціальної цінності, що досягається, зокрема, шляхом реалізації міжнародно-юридичних стандартів прав і свобод людини у внутрішньодержавну практику. У зв'язку з цим, досліджуючи вплив відповідних міжнародно-правових актів, слід акцентувати, що ними

передбачено можливість держав обмежувати шляхом застосування відповідних заходів, права та свободи людини в інтересах захисту публічного порядку (*ordre public*). Такі положення містяться, зокрема, в Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.). Однак варто визначити, що, на відміну від вітчизняної, в розумінні міжнародної доктрини термін «публічний порядок», наприклад, виходячи з норм Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), визначається як сукупність норм, що забезпечує життєздатність суспільства або низку основоположних принципів, на яких побудоване суспільство; повага ж до прав людини є частиною публічного порядку.

Забезпечення громадського порядку є одним із найпріоритетніших напрямів держави, який зумовлює розвиток демократичних основ життєдіяльності суспільства, утвердження принципу соціальної справедливості, реальних гарантій прав і свобод громадян. Але Конституція України не покладає обов'язок із забезпечення громадського порядку на державу та не визначає цей напрям пріоритетним.

Конституція України, а саме другий розділ «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», чітко окреслює рівні конституційні права і свободи, однак їх реалізація відбудеться тільки за умови забезпечення громадського порядку (ст.ст. 34, 35, 36, 39 Конституції України).

Глава 12 Кримінального кодексу України «Злочини проти морального порядку і моральності» містить вагомий перелік злочинів та водночас визначає їхнім спільним родовим об'єктом громадський порядок.

Проаналізувавши Кодекс України про адміністративні правопорушення, а саме главу 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», можна стверджувати, що в зазначеній главі спільним родовим об'єктом є громадський порядок.

Наявне нормативно-правове регулювання забезпечення публічного порядку передбачає можливість оновлення підходу до класифікації нормативно-правових актів у цій сфері, наведеної вище. Тому основні нормативно-правові акти у сфері забезпечення публічного порядку можна поділити таким чином:

- 1) нормативні акти, що визначають правила публічного порядку та/або встановлюють відповідальність за їх порушення;
- 2) нормативні акти, що визначають правовий статус спеціальних суб'єктів, які здійснюють забезпечення публічного порядку, а також встановлюють гарантії їхньої діяльності в цій сфері;

3) нормативні акти, що визначають засади участі органів місцевого самоврядування, громадськості та недержавних правоохоронних організацій у забезпеченні публічного порядку.

Перша група нормативних актів, як правило, визначає або забороняє певну поведінку осіб у зв'язку з необхідністю забезпечення прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією України. Перш ніж надати характеристику цій групі актів, слід звернути увагу на визначення поняття «публічний порядок» у чинному законодавстві.

Точне визначення поняття «публічний порядок» у чинному законодавстві має не лише теоретичне, а й суттєве практичне значення. По-перше, адекватне визначення поняття публічного порядку, його місця та значення в державному будівництві необхідне для вирішення низки проблем правового регулювання суспільних відносин. По-друге, це потрібно для вирішення питання про ступінь суспільної небезпеки посягання на публічний порядок та їхньої правової кваліфікації. Так, наприклад, в одних випадках за дії, що порушують публічний порядок, законом передбачена кримінальна відповідальність, а в інших – адміністративна. У низці випадків за порушення публічного порядку вживаються заходи громадського (публічного) впливу – обговорення в колективах тощо. І, по-третє, єдине і загальновизнане визначення поняття публічного порядку має важливе значення в процесі вирішення питань про розподіл компетенції правоохоронних органів, органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері забезпечення публічного порядку.

Нині тлумачення поняття «публічний порядок» на законодавчому рівні, що визначає діяльність МВС України та Національної поліції, немає, як ми вже зазначили в пункті 1. Тоді як визначення поняття «громадський порядок» міститься у ст. 1 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 р. № 3673-VI, відповідно до якої громадським порядком є 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.

Водночас у Законі України «Про Національну поліцію» неодноразово використовується поняття «публічний порядок»:

1) відповідно до ст. 1 Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання **публічної безпеки і порядку**;

2) ч. 1 ст. 2 Закону зазначає, що одним із завдань поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення **публічної безпеки і порядку**;

3) в п. 2 ст. 9 Закону визначено, що 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**;

4) у ст. 16 одним із повноважень Міністра внутрішніх справ України визначено забезпечення формування державної політики у сфері **забезпечення публічної безпеки і порядку**, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролю її реалізації поліцією;

5) згідно із ст. 22 керівник поліції вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення **публічної безпеки і порядку**, охорони та захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг;

6) ст. 23 до основних повноважень поліції зараховує 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 та вжиття заходів для забезпечення **публічної безпеки і порядку** під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб);

7) в ст. 30 однією з підстав застосування поліцейських заходів (превентивних або примусу) визначено запобігання загрозам **публічній безпеці і порядку**;

8) ст. 36 визначає однією із вимог залишення місця й обмеження доступу на визначену територію з метою **забезпечення публічної безпеки і порядку**;

9) ст. 45 передбачає застосування спеціальних засобів із метою **забезпечення публічної безпеки і порядку**;

10) ст. 86 зазначає, що керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень **публічного порядку** на офіційних вебпорталах органів, які вони очолюють.

Аналізуючи зміст «Декларації про поліцію», прийнятої Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), можна дійти висновку, що публічний порядок у цьому документі визначено як урегульований стан публічних суспільних відносин, котрі забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян.



Отже, в сучасному законодавстві України у сфері поліцейської діяльності поняття «громадський порядок та громадська безпека» поглинаються ширшим поняттям «публічна безпека і порядок».

Таким чином, у сучасній юридичній літературі та чинному законодавстві відсутнє чітке визначення поняття «публічний порядок», що спричиняє певні труднощі у процесі поліцейської діяльності щодо забезпечення та охорони публічного порядку. Зокрема, відсутність загальновизнаного поняття «публічний порядок» у правовій науці тягне за собою неадекватність у сфері законодавчого забезпечення протидії посяганням на публічний порядок. Водночас, оскільки законодавець, враховуючи викладене, розглядає публічний порядок у зв'язку із його просторовим обмеженням, залишається невирішеним питання точного визначення поняття «громадське (публічне) місце». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22.09.2005 р. № 2899-IV, громадським місцем є частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, в тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони.

Нині іншого визначення терміна «громадське (публічне) місце» законодавство не містить. Як бачимо, наявне трактування не враховує необхідність охоплення поняттям публічного порядку значно більшого простору – не лише будинків та споруд, підземних переходів, стадіонів, а й вулиць, спортивних та дитячих майданчиків, парків, скверів тощо. Ця обставина потребує законодавчого впровадження уніфікованого підходу до визначення терміна «публічне (громадське) місце» з урахуванням відповідної теорії та практики.

За юридичною силою нормативно-правові акти, що визначають правила публічного порядку, можуть бути:

1) законодавчими актами. Основне місце в їх переліку відводиться Конституції України, у ст. 68 якої визначено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей;

2) підзаконними нормативно-правовими актами. До них можна зарахувати:

– постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила поведінки громадян на залізничному транспорті» від 10 листопада 1995 р. № 903);

– накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (наприклад, Наказ Державного департаменту з питань виконання покарань «Правила поведінки в слідчих ізоляторах осіб, узятих під варту, і засуджених» від 20 вересня 2000 р. № 192);

– рішення та постанови органів місцевого самоврядування (наприклад, рішення Одеської міської ради «Про затвердження правил утримання тварин у м. Одесі» від 5 квітня 2008 р. № 2476-V);

– локальні нормативно-правові акти (наприклад, правила внутрішнього розпорядку в студентських гуртожитках Національного медичного університету ім. О. О. Богомольця, затверджені вченою радою Національного медичного університету імені О. О. Богомольця).

Своєю чергою відповідальність за порушення правил публічного порядку або ж визначається безпосередньо у вищеперелічених нормативно-правових актах, або ж міститься окремо в законодавчих актах, норми яких мають бланкетний характер (наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення).

Друга група нормативних актів містить норми права, що регламентують організацію забезпечення публічного порядку, умови вирішення суперечностей і конфліктів, які виникають у цій галузі. Вихідним в їхній характеристиці є те, що в державі створено спеціальні органи, які у встановленому законодавством порядку та в межах своєї компетенції відповідають за забезпечення та охорону публічного порядку. Правовий статус таких органів урегульовано окремими законодавчими нормативно-правовими актами, а їхня діяльність щодо забезпечення публічного порядку регламентована підзаконними нормативними правовими актами, що мають галузевий характер. До основних нормативних актів цієї групи належить Закон України «Про Національну поліцію», в якому визначаються її завдання, принципи діяльності, організаційна побудова, обов'язки і права, профілактика й адміністративні заходи впливу на правопорушника, що вживаються з метою забезпечення публічного порядку. Своєю чергою Міністерством внутрішніх справ України згідно з наказами, зокрема, «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» від 2 липня 2015 р. та «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28 липня 2017 р. № 650, передбачено порядок організації діяльності підрозділів Національної поліції України та їх посадових осіб щодо забезпечення публічного порядку.

Ми погоджуємось із тією думкою, що відсутність єдиного законодавчого визначення структури, функцій і завдань спеціальних державних органів у сфері охорони правопорядку і, зокрема, забезпечення публічного порядку, є причиною розбіжностей у правовому підході до розмежування компетенції і повноважень правоохоронних органів, дублювання функцій, формування суперництва, а часто і конфліктів між окремими суб'єктами забезпечення публічного порядку.

Третя група нормативних актів регулює питання участі інших суб'єктів (державних органів, органів місцевого самоврядування,

громадськості та недержавних правоохоронних організацій) у забезпеченні публічного порядку. Системоутворюючим у переліку таких актів є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III, який закріплює реальні можливості участі громадян у забезпеченні громадського (публічного) порядку. Поряд із цим, варто зазначити, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони публічного (громадського) порядку передбачені ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, відповідно до якої до повноважень органів місцевого самоврядування належить вжиття в разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів та здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку. З іншого боку, питання участі недержавних правоохоронних організацій у забезпеченні публічного (громадського) порядку регламентовані положеннями Закону України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 р. № 4616-VI [62].

Наведена нами класифікація нормативно-правових актів у сфері забезпечення публічного (громадського) порядку є дещо умовною, оскільки в деяких випадках нормативні акти за своїм змістом мають змішаний характер. Так, про правове забезпечення публічного порядку та його охорони йдеться також у нормах законів України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. № 1550-III, «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII, Кодексі цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI та інших нормативних актах.

Правовою основою адміністративно-правового забезпечення публічного порядку є сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових актів, які містять норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення публічного порядку з метою їх упорядкування.

Проведений аналіз свідчить про те, що аспекти адміністративно-правового забезпечення публічного порядку потребують удосконалення його нормативно-правового регулювання шляхом зміни законодавства. Питання забезпечення публічного порядку містяться у великій кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, зміст яких виявляє багато суперечностей та прогалин, що заважає запровадженню та

нормальному функціонуванню моделі забезпечення публічного порядку в Україні. Залишається нормативно не визначеним узагальнювальне розуміння понять «публічний порядок», «публічне місце», «охорона публічного порядку» та «забезпечення публічного порядку», що є перепорою для досягнення внутрішньої єдності юридичних норм у сфері забезпечення публічного порядку, результатом якого є підвищення ефективності відповідного законодавства.

### **3. Форми, засоби та способи поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку в Україні**

Установлення охоронюваного правом та стабільного порядку є одним із основоположних завдань держави та легітимною підставою монополії державної влади. Загроза безпеці нормального суспільного співіснування виникає тоді, коли окремі особи ставляться з неповагою до загального правопорядку або окремих прав інших членів суспільства, поведуться всупереч принципам громадського співіснування або спричиняють шкоду нормальному функціонуванню державних органів. Відвернення цих загроз безпеці суспільства та запобігання порушень правопорядку є одним з основних завдань поліції.

Еволюційний розвиток держави зумовив виокремлення поліцейського аспекту її діяльності, що спричинено прагненням до упорядкування суспільних відносин із метою забезпечення правопорядку та безпеки громадян, створення належних умов для реалізації кожним із ним суб'єктивних прав і свобод. Одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективною правоохоронної системи, суб'єкти якої наділені повноваженнями застосування легітимного примусу в процесі охорони суспільного блага та протидії наявним загрозам (небезпекам).

Термін «поліція» є новелою для українського суспільства, права, науки тощо. У Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України РНБО України бачить Національну поліцію України центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Її головними завданнями є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави тощо.

На думку вчених-політологів, термін «поліція» варто застосовувати у двох значеннях: по-перше, поліція – це державний апарат, обов'язками якого є охорона публічного порядку та правопорядку, що є універсальним апаратом примусу та в більшості країн називається поліцією; по-друге, термін «поліція» є широким і компактним, таким, що

об'єднує в одну систему всі наглядово-контрольні органи, які застосовують адміністративний примус та адміністративну юрисдикцію з метою забезпечення публічного порядку, тобто здійснюють поліцейську діяльність.

Ми погоджуємось із тим, що така широка дефініція р «поліція» більше відповідає категорії «поліцейська діяльність». Резюмуючи вивчення поняття «поліція» в адміністративному (поліцейському) праві зарубіжних держав, О. С. Проневич зазначає, що цей термін у широкому сенсі можна розуміти як державну уніформовану озброєну форму, уповноважену на здійснення превентивної та інтервенційної діяльності з метою забезпечення публічної безпеки, охорони публічного порядку, запобігання і протидії вчиненню правопорушень, надання допомоги фізичним і юридичним особам<sup>32</sup>.

Зауважимо, що відповідно до Закону України «про Національну поліцію» поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

«Поліцейська діяльність» є однією з основоположних категорій у поліцейському праві. Традиції дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені впродовж другої пол. XVIII – поч. XX ст. у роботах низки зарубіжних і вітчизняних поліцейстів. За радянських часів наукового аналізу сутності та значення поліцейської діяльності не здійснювалося, оскільки в юриспруденції існували зумовлені суто ідеологічними чинниками певні перестороги щодо проблем поліцейського права. Дослідження змісту та особливостей поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку в Україні неможливе без з'ясування сутності та поняття такої категорії, як «поліцейська діяльність».

Окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються в наукових працях і розробках вчених-правників: Г. Абадинського, В. Б. Авер'янова, Ю. Є. Аврутїна, О. М. Бандурки, К. С. Бельського, Ж. Веделя, І. П. Голосниченка, С. Т. Гончарука, І. А. Горшеньової, А. В. Губанова, Р. Драго, Д. Інсіарді, Г. Келлінга, К. Кенні, О. Ф. Кобзаря, А. Т. Комзюка, М. В. Лошицького, В. М. Манохіна, О. І. Остапенка, Л. Л. Попова, О. С. Проневича, М. П. Смирнова, Ю. П. Соловєя, Ю. М. Старилова, В. М. Шадрїна, Ю. С. Юніна, С. С. Яценка та ін.

Поліцейсько-правова теорія пройшла тривалу еволюцію і залишається однією з важливих складових частин адміністративно-правової

---

<sup>32</sup> Проневич О.С. Поліцейська діяльність як вид державно-поліцейської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 350–356. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>.

науки. Поліцейська функція держави реалізується у формі поліцейської діяльності за допомогою вузькоспеціалізованих юридичних засобів і методів (поліцейських заходів). Поліцейська діяльність є політико-правовим феноменом, одним з основоположних аспектів функціонування державного апарату і публічної влади загалом.

Розглянемо процес становлення поліцейсько-правової теорії. У кожного народу, який створив національну державність, неминуче виникає потреба в особливому апараті, покликаному відповідними заходами здійснювати боротьбу з правопорушеннями та злочинністю. Такі апарати здавна існували в багатьох країнах і були прообразом поліції в нинішньому її розумінні.

Слід зазначити, що як служба забезпечення правопорядку поліція фактично зародилася ще в античності. Отже, здійснюючи історико-правовий екскурс, доцільно звернутися до досвіду полісного (міського) або державного устрою Стародавньої Греції. У той час застосовували слово *politea* («*politea*») у перекладі означає «державні справи, форма правління, держава»), в основі якого лежить слово *polis* («*polis*») – спочатку це слово означало «місто», а потім «державу»). Деякі дослідники визначають його як «місто», «управління справами держави», «управління»<sup>33</sup>.

Як відомо, Стародавня Греція складалася з багатьох відокремлених міст-держав, найбільш відомими з яких були демократичні Афіни та войовнича Спарта. Ці міста, як і належить державам, вели відокремлене життя, мали свої армії та органи управління. Зокрема, в Афінах існувала поліція чисельністю 300 осіб, яка була озброєна луками і мала військовий порядок організації та управління й очолювалася одним керівником.

Оскільки мовою давніх греків місто-держава називалося «полісом», прийняту в ньому практику і способи досягнення цілей називали політикою, а здатність такої держави керувати своїми громадянами й тримати під контролем їх поведінку іменували поліцейською владою, або «поліцейською діяльністю». Відповідно, і людей, які здійснюють поліцейську владу (діяльність), назвали поліцейськими або, коротше, поліцією. Тому етимологічно «поліція» може розглядатися як орган, який бере участь в адміністрації та управлінні міста.

Поліцейське право як самостійна галузь права сформувалося в Німеччині на основі науки камералістики. Цей процес розпочався наприкінці XVII ст. і тривав до початку XIX ст. Ґрунтуючись на понятті суспільного блага, наука про поліцію спочатку сприймала поліцейську

---

<sup>33</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

діяльність переважно з філософсько-історичної позиції. Фундатори німецької поліцейстики Й. фон Зонненфельс та Іоган Генріх Готтлоб Юсті однією з визначальних цілей держави вважали забезпечення внутрішньої безпеки та уведення в науковий обіг дефініції «благочиння» (внутрішнього управління). Іоган Генріх Готтлоб Юсті визначав благочиння як науку управління внутрішніми справами держави з метою гармонізації приватних інтересів із загальним благополуччям. Й. фон Зонненфельс наголошував на доцільності звуження поняття «благочиння» до внутрішньої безпеки держави, яку він поділяв на публічну та приватну. Публічна внутрішня безпека ним визначалася як стан, перебуваючи в якому держава за будь-яких умов на основі загального підпорядкування верхівній владі може убезпечитися від деструктивної діяльності суспільних станів або окремих осіб. Приватна внутрішня безпека торкалася діяльності фізичних осіб, питань честі і власності громадян<sup>34</sup>.

Як засвідчила практика, в країнах континентальної Європи глобальна поліцейська турбота про «безпеку та добробут» негативно відбилася на економічному та політичному розвитку. Розуміння безперспективності спроб втілення ідеї «поліцейської держави» в умовах бурхливого промислового розвитку і соціальної стратифікації суспільства спричинило її подальшу трансформацію в бік буржуазної правової держави. Ревізуючи середньовічну державно-правову доктрину, Г. Г. фон Берг у «Довіднику з німецького поліцейського права» одним із перших здійснив спробу обмежити (уточнити) поліцейську діяльність відповідно до буржуазних правових принципів. Дефініція «поліція» ним була редукована і тлумачилася, з одного боку, як державна репресія заради загального блага («репресія у сфері безпеки»), а з іншого – як спеціальні адміністративні органи, уповноважені використовувати нагляд і примус із метою охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями.

З XVI ст. у містах-державах Західної Європи термін «поліцейська діяльність» застосовувався для визначення законодавчої, судової та адміністративної діяльності, а «поліція» – для визначення урядових установ, уповноважених на забезпечення публічного порядку. Наприклад, упродовж XVI–XVII ст. в ордонансах монархів Франції поняттям «поліція» охоплювалися охорона публічного порядку та регулювання економіки (цехового устрою, стандартів, мір і ваги тощо).

На території сучасної України слово «поліція» було відомим із початку XVIII ст., коли в Російській імперії в 1718 р. поліція була

---

<sup>34</sup> Адміністративне право зарубіжних країн курс лекцій. URL: [http://pidruchniki.com/1584072058730/pravo/administrativne\\_pravo\\_zarubizhnih\\_krayin](http://pidruchniki.com/1584072058730/pravo/administrativne_pravo_zarubizhnih_krayin).

створена Петром I і проіснувала аж до 1917 р. Тоді поліція поділялася на загальну, до функцій якої належали контроль за порядком, оперативно-розшукова діяльність, розслідування кримінальних справ, і політичну поліцію, до якої входили інформативні та охоронні відділення, згодом – жандармерія та ін. Поряд із цим існували спеціальні служби поліції – палацова, портова, ярмаркова та ін.

Згодом у квітні 1782 р. було видано «Статут благочиння або поліцейський», яким визначалися склад і предмети відання міських поліцій. Відповідно до норм цього документа органом поліцейського управління в місті стала управа благочиння – колегіальний орган, до якого входили поліцмейстер, городничих, пристави цивільних і кримінальних справ, кварталні наглядачі.

До словників слово «поліція» увійшло в першій третині XVIII ст. Одним із найвідоміших словників, у якому згадується термін «поліція», є словник Вейсманна 1731 р. У сучасних словниках слово «поліція» визначено як адміністративний орган охорони державної безпеки, а також як особи, які несуть службу в цьому органі; як система особливих органів нагляду та примусу, яка представлена збройними загонами для охорони чинного ладу і порядку в Росії до 1917 р. та деяких інших країнах (розшукова, земська, політична та ін. поліції).

Через лицемірство перших комуністичних керівників термін «поліція» був одіозним у Радянській державі – найбільш поліцейській з усіх поліцейських держав світу. Революціонери, які здобули владу у важкий час у 1917 р., поступово пристосувалися до значної частини понять, що викликали в них алергію, типу «прокуратура», «міністерство», «офіцер», «чиновник» тощо, але не могли змиритися зі словом «поліція», тому що воно втілювало силу, яка протягом кількох десятиліть намагалася їх приборкати, а цього більшовики, які любили гамівну сорочку тільки на інших, але не на собі, ніколи не могли пробачити.

Таким чином, визначення терміна «поліція» та «поліцейська діяльність» історично, філологічно та юридично апробоване, традиційне, універсальне і має низку безсумнівних переваг. Орган виконавчої влади, до кола основних завдань якого входить забезпечення публічного порядку та безпеки у всіх країнах світу, являє собою своєрідний орган, що застосовує примусові заходи та в більшості розвинених країн має назву «поліція». На цей підрозділ, перш за все, покладається обов'язок із забезпечення публічної безпеки, захисту життя, здоров'я та майна громадян. Також необхідно зауважити, що термін «поліція» що поєднує в собі єдину систему органів, що здійснюють наглядово-примусові повноваження, як мілітаризовані, так і цивільні, уповноважені на застосування превентивних та примусових заходів із метою



забезпечення публічного порядку, тобто здійснюють поліцейську діяльність. І, нарешті, термін «поліція» досить чітко відмежовує поліцейську діяльність від управлінської.

В юридичній літературі царської і радянської Росії поняття «поліцейська діяльність» достатньо не аналізувалося, хоча деякі автори, зокрема, В. М. Гессен, торкаючись цього поняття, характеризували його через таку ознаку, як примус<sup>35</sup>. У радянській адміністративно-правовій літературі поліцейська діяльність з ідеологічних причин не називалася власним ім'ям і, будучи розщеплена, позначалася по-різному: адміністративна діяльність міліції, оперативно-розшукова діяльність, особлива виконавчо-розпорядницька сфера державного управління.

Як вже було нами зазначено, ідеологія поліцейської держави і поліцейського права, пов'язана з іменами Хр. Вольфа, Томазія, І. Г. фон Юсті і І. Зонненфельса, виходила з необхідності примусово доставляти добробут суспільству з огляду на природно-правовий державний договір, за яким вважається, що індивід передав забезпечення та розвиток властивостей, що випливають із його розумної природи, державі. Найвищу мету держави внаслідок цього має становити загальне благо, загальне щастя. Засобом до досягнення загального блага мала б бути необмежена влада монарха. Ця філософія євдемонізму ідейно «затушовувала» примусовий, насильницький характер поліцейського втручання. Чи можна насправді говорити про примус, коли держава опікувалася прагненням людей до досконалості, щастя, що своєю чергою становило природну мету і завдання кожної людини?

Структуру поліцейської діяльності становлять мета, засоби, об'єкт і суб'єкт. Метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку і забезпечення внутрішньої безпеки. Засобами та методами (засобами досягнення мети) є заходи державного примусу. Суб'єкти поліцейської діяльності – це наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу. Об'єктом поліцейської діяльності є поведінка суб'єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу.

Під поліцейською діяльністю слід розуміти певну форму здійснення поліцейської функції держави, яка полягає в забезпеченні правопорядку шляхом діяльності спеціально-уповноважених органів державної влади (Національної поліції) або їх посадових осіб (поліцейських), що полягає у застосуванні превентивних поліцейських заходів або заходів примусу. З цього приводу ми погоджуємося з позицією О. Проневича, який

---

<sup>35</sup> Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

значас, що метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку та забезпечення внутрішньої безпеки<sup>36</sup>.

Об'єкт поліцейської діяльності є соціальним благом (цінністю), життєво важливим для особи, суспільства та держави, що охороняється самою державою. До основних об'єктів поліцейської діяльності належать такі: особистість, її права, свободи та обов'язки; суспільство, його матеріальні та духовні цінності; держава, її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Необхідно зазначити, що існують такі об'єкти поліцейської діяльності, які одночасно є важливими для особи, суспільства та держави: публічний порядок та безпека, благоустрій, права та свободи людини.

Забезпечення публічного порядку пов'язане з наявністю системи правових норм, що створюють базу для його підтримки. Ці норми у сфері державної діяльності регулюють усю сукупність зовнішніх і внутрішньорганізаційних взаємозв'язків. У зовнішній сфері вони встановлюють правові вимоги до поведінки людей та їх відповідальність за невиконання встановлених правил. У внутрішньоорганізаційних відносинах правовими нормами встановлюються завдання і визначається компетенція відповідних органів і організацій, їх структурних підрозділів, посадових осіб, форми і методи їх діяльності. У цьому контексті погоджуємось, що за умов розвитку демократичної правової держави, при належному правовому регулюванні, органи Національної поліції України мають набути статусу авторитетної, суто правоохоронної структури з чіткою, злагодженою, прогресивною організацією роботи, оскільки їх ефективне функціонування є основою стабільної життєдіяльності суспільства і держави.

Поліція – це складова частина системи органів внутрішніх справ, які здійснюють державну виконавчу владу у внутрішній сфері держави. Поліція створена державою для здійснення її функцій служіння суспільству. Головною особливістю статусу поліції є те, що вона наділена такими засобами і можливостями, яких не має жодна інша організація, а саме державно-владними повноваженнями.

В Україні виконання поліцейської функції держави покладено на Національну поліцію України. Відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» у складі поліції функціонують:

- 1) кримінальна поліція;
- 2) патрульна поліція;

---

<sup>36</sup> Проневич О.С. Поліцейська діяльність як вид державно-поліцейської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 350–356. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>.

- 3) органи досудового розслідування;
- 4) поліція охорони;
- 5) спеціальна поліція;
- 6) поліція особливого призначення.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

- 3) протидії злочинності;

- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Втім головним підрозділом, на який покладено забезпечення публічного порядку та безпеки, є патрульна поліція, до основних завдань якої належить:

- 1) реалізація в межах компетенції державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

- 2) надання в межах визначених законом послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

- 3) забезпечення безпеки дорожнього руху;

- 4) своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події.

Ураховуючи вказівку законодавця на забезпечення публічного порядку як завдання патрульної поліції, зазначимо, що загалом

під терміном «забезпечення» розуміється процес дії загальних і спеціальних (правових, психологічних і управлінських) гарантій, які виступають як умови і засоби досягнення поставленої мети.

Завдання забезпечення публічного порядку, як зазначає Ф. С. Колонтаєвський, у тій чи іншій формі виконують державні органи, громадські об'єднання, трудові колективи, культурно-виховні та інші соціальні структури суспільства. За цільовою спрямованістю поняття забезпечення публічного порядку збігається з поняттям його охорони, і в цьому значенні воно охоплює охорону публічного порядку, що здійснюється правоохоронними органами.

Р. М. Опацький у сфері забезпечення громадського (публічного) порядку під час проведення виборів розмежовує поняття «охорона» та «забезпечення» громадського (публічного) порядку, що здійснюється правоохоронними органами, зазначаючи, що охороною громадського (публічного) порядку є врегульована переважно нормами

адміністративного права, здійснювана поліцією система виховних, організаційних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, що регулюють певні відносини людей, натомість забезпечення громадського (публічного) порядку – це діяльність поліції, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян, спрямована на створення умов для реалізації громадянами виборчого права; попередження та припинення порушень виборчого законодавства та інших правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених правил до юридичної відповідальності, а також відновлення порушених прав і свобод.

Частково погоджуючись з уже викладеними твердженнями, вважаємо за необхідне зазначити, що, якщо акцент у забезпеченні публічного порядку Національна поліція має ставити на меті підтримання та зміцнення публічного порядку – збереження чинних відповідних суспільних відносин, що відповідають встановленим нормам (нормам права, моралі тощо), та охорону публічного порядку – на притягнення винних до відповідальності. Цей факт приводить до висновку, що забезпечення та охорона публічного порядку можуть відрізнитись формами діяльності та співвідношенням методів її здійснення.

Розвиваючи цю думку, слід зазначити, що зміст забезпечення публічного порядку як комплексної діяльності Національної поліції, що здійснюється, як правило, адміністративно-правовим способом, полягає в такому:

- 1) забезпечення умов для спокійної праці та відпочинку громадян;
- 2) проведення превентивних та профілактичних поліцейських заходів, спрямованих на запобігання порушенням публічного порядку;
- 3) створення умов та застосування поліцейських заходів, за яких протиправна діяльність чи бездіяльність окремих осіб не спричиняла би громадянам перепон у здійсненні своїх суб'єктивних прав, у виконанні ними установлених обов'язків, задоволенні їхніх інтересів та потреб;
- 4) активна взаємодія з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку;
- 5) своєчасне реагування на надзвичайні ситуації.

З метою більш повного та точного уявлення про форми та напрями поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку вважаємо за необхідне здійснити аналіз особливостей діяльності окремих структурних підрозділів Національної поліції.

Як уже зазначалося, функціями патрульної поліції є забезпечення публічного порядку та безпеки на вулицях та в інших публічних місцях, проведення своєчасних заходів щодо виявлення, запобігання і припинення правопорушень, здійснення, в межах встановлених

повноважень, адміністративно-правозастосовної діяльності, виявлення причин та умов, що призводять до вчинення правопорушень, проведення, в межах компетенції, заходів з їх усунення.

Своєю чергою, згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 27 липня 2017 р. № 650, до завдань дільничних офіцерів поліції належать:

1) діяльність, що ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства та має на меті співпрацю з громадянами, громадськими організаціями, установами, підприємствами різних форм власності;

2) взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, населенням й утвореними відповідно до чинного законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку;

3) виконання завдань, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

4) ужиття заходів для взяття на облік осіб, щодо яких здійснюється превентивна робота, підтримання в актуальному стані інформаційних підсистем ЄІС МВС;

5) співпраця з групами реагування патрульної поліції (далі – ГРПП) щодо застосування превентивних заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень та/або перебувають на превентивних обліках поліції;

6) інформування чергової частини органу (підрозділу) поліції в разі отримання від населення відомостей про осіб, які мають наміри вчинити кримінальні правопорушення або їх учинили, розшукуваних злочинців, осіб, які зникли безвісти;

7) організація та контроль діяльності помічника ДОП, що полягає в плануванні роботи, наданні відповідних доручень та навчанні методиці й тактиці роботи на поліцейській дільниці, перевірці якості, повноти та об'єктивності складених ним матеріалів;

8) підтримання професійного рівня шляхом навчання в системі службової підготовки та самопідготовки.

Здійснений аналіз нормативно-правових актів із питань діяльності названих структурних підрозділів надає змогу зробити висновок, що видами діяльності щодо забезпечення публічного порядку є адміністративно-наглядова діяльність та організація взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку. Розглянемо більш детально ці види діяльності.

М. І. Єропкін визначає адміністративний нагляд як «систематичне спостереження поліції за точним виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів із метою забезпечення

публічного порядку, попередження і припинення порушень, виявлення порушників і вжиття до них заходів громадського чи адміністративного впливу». А. П. Ключниченко трактував адміністративний нагляд «як спостереження апаратів поліції за точним виконанням посадовими особами й окремими громадянами правил, що регулюють публічний порядок, із метою попередження і припинення його порушень і залучення винних осіб до відповідальності». З позиції А. П. Коренева, «адміністративний нагляд поліції – це систематичне спостереження, контроль за точним і неухильним дотриманням посадовими особами і громадянами правил, що регулюють публічний порядок та безпеку, з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників і притягнення їх до відповідальності або вжиття до них інших заходів впливу».

Адміністративний нагляд поліції також розглядається як правоохоронна діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами), що здійснюється безперервно у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил та вимог, із використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Елементами (напрямами) організації адміністративно-наглядової діяльності поліції у сфері забезпечення публічного порядку визнано:

- 1) аналітичну роботу;
- 2) прогнозування;
- 3) планування (визначення сил та засобів, форм і методів наглядової діяльності, єдину дислокацію, підготовку та інструктаж);
- 4) забезпечення адміністративно-наглядової діяльності (правове, інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове);
- 5) взаємодію та координацію наглядової діяльності;
- 6) контроль та нагляд за її здійсненням;
- 7) коригування адміністративно-наглядової діяльності.

Для визначення адміністративно-наглядової діяльності поліції щодо забезпечення публічного порядку найбільш ґрунтовним, на наш погляд, можна вважати підхід О. І. Бекетова до розуміння загального поліцейського нагляду як різновиду правоохоронної діяльності поліцейських органів, який полягає у спеціально організованому на основі матеріальних та процесуальних норм адміністративного законодавства, нормативних та індивідуальних актів управління систематичному спостереженні у межах своєї компетенції (головним чином, у

громадських місцях) за дотриманням громадянами, посадовими особами та організаціями нормативних правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері публічного порядку та безпеки, з метою виявлення, попередження та припинення їх порушень, забезпечення притягнення винних до встановленої законом відповідальності. Зміст загального поліцейського нагляду полягає у здійсненні поліцейськими органами у межах їх компетенції постійного (суцільного та вибіркового) не індивідуалізованого спостереження за поведінкою піднаглядних суб'єктів, а також у проведенні щодо них індивідуалізованих перевірок, спрямованих на встановлення відповідності їхньої поведінки вимогам нормативних правових актів, що регулюють сферу публічного порядку та безпеки.

Сформульована сентенція дає змогу визначити питання про мету та завдання адміністративно-наглядової діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічного порядку. Отже, метою цієї діяльності є:

1) попередження правопорушень шляхом спостереження в межах своєї компетенції (головним чином у публічних місцях) за дотриманням громадянами, посадовими особами та організаціями нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері публічного порядку;

2) припинення вчинення відповідних правопорушень – це дії стосовно примусового припинення правопорушень, запобігання або зменшення їхніх шкідливих наслідків, застосування превентивних та примусових поліцейських заходів до правопорушників (у тому числі й фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї).

Натомість завдання будь-якої діяльності зазвичай пов'язуються із сукупністю проблем, що потребують вирішення для досягнення цілей у конкретній обстановці за наявності певних ресурсів. Так, Р. І. Денисов головним завданням органів адміністративного нагляду вважає «спостереження за відповідністю виробничої або іншої діяльності колективів людей або окремих громадян правовим розпорядженням із метою охорони конкретних суспільних відносин або складних об'єктів у сфері управління від різноманітних посягань». На нашу думку, завданням адміністративно-наглядової діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічного порядку є підтримання та зміцнення суспільних відносин, що відповідають загальновизнаним нормам правопорядку, а також протидія правопорушенням, які вчиняються у відповідній сфері.

Для визначення сутності адміністративно-наглядової діяльності поліції щодо забезпечення публічного порядку доцільно визначити форми такої діяльності. Передусім слід звернутися власне до поняття «форма адміністративної діяльності». Термін «форма» означає вид,

будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність. Отже, під формою адміністративної діяльності поліції розуміються однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, за допомогою яких вони забезпечують публічний порядок, безпеку і ведуть боротьбу зі злочинністю.

Своєю чергою А. В. Сергеев акцентує на необхідності врахування для правової характеристики, класифікації адміністративних дій поліції згідно з їхнім характером і правовою природою. Ці ознаки, як зазначає автор, дають змогу виділити такі форми адміністративної діяльності Національної поліції:

- 1) проведення суспільно-організаційних заходів;
- 2) вчинення організаційно-технічних і матеріальних дій;
- 3) видання індивідуальних і нормативних актів управління;
- 4) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій<sup>37</sup>.

Викладені підходи до класифікації можуть бути використані і для виділення форм адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення публічного порядку, однак, з огляду на положення чинного законодавства та розуміння того, що істотне значення для забезпечення публічного порядку має той факт, що поліцією здійснюється правоохоронна діяльність, спрямована головним чином на припинення правопорушень шляхом обмеження прав і свобод громадян у встановлених законом обсягах, доцільно до форм адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення публічного порядку зарахувати:

- 1) патрулювання;
- 2) здійснення превентивних поліцейських заходів.

Найбільш поширеною формою адміністративно-наглядової діяльності поліції є патрулювання. Патрульні наряди забезпечують належний публічний порядок і безпеку на своїх маршрутах і постах відповідно до чинних законів і встановлених правил поведінки. Вони повинні підтримувати нормальну обстановку і порядок на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, в аеропортах та в інших публічних місцях, вживаючи при цьому своєчасних заходів щодо виявлення, запобігання й припинення порушень публічного порядку.

---

<sup>37</sup> Сергеев А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 216 с.



За результатами викладеного погоджуємось із тим, що забезпечення публічного порядку Національною поліцією досягається, перш за все, тим, що сама присутність на вулицях чи в інших публічних місцях патрульного поліцейського у встановленій формі одягу стримує нестійких осіб від вчинення правопорушень. Така діяльність здійснюється щодо невизначеного кола осіб (фізичних або юридичних), що не перебувають в організаційному та іншому підпорядкуванні поліції, з дотриманням визначених правил.

Продовжуючи цю думку, слід зазначити, що найбільш дієвим для забезпечення публічного порядку є піше патрулювання, оскільки за більш короткий термін, на відміну від інших видів патрулювання, надає змогу встановити контакт із населенням, виявити ті суспільні відносини у сфері публічного порядку, на які може бути здійснене посягання. Як правильно зазначає О. Б. Андреева, «піший патруль слід розглядати як основний засіб зближення з населенням, ознайомлення з проблемами правоохоронного характеру, наявними в певному адміністративному районі».

Таким чином, Національна поліція є специфічною ланкою в загальнодержавній системі забезпечення публічного порядку. У цьому аспекті її діяльність спрямована головним чином на організацію та здійснення заходів, що мають на меті зміцнення публічного порядку в громадських місцях та попередження його порушень. Необхідність зміни акцентів у відносинах між населенням та органами Національної поліції зумовлює потребу посилення через здійснення цієї діяльності запобіжно-превентивної ролі поліції, а не каральної. У такому разі критеріями оцінки такої діяльності будуть стан правопорядку на певній території та рівень довіри населення, яке на ній проживає та працює.

## **ВИСНОВКИ**

Громадський порядок є ключовою необхідністю в механізмі функціонування правової держави та організації належного рівня правопорядку суспільства. Він характеризується таким станом відносин у суспільстві, за яких створено всі умови для забезпечення достатнього рівня життєдіяльності людини та підтримання належного рівня безпеки та правопорядку. Громадському порядку як соціально-правовому явищу притаманна порівняна самостійність, що відображена в його специфічних характеристиках. До змісту громадського порядку зараховано такі сфери суспільних відносин: 1) сфера суспільних відносин, що створює необхідні умови для здійснення життєдіяльності людини; 2) сфера суспільних відносин, на яку покладено завдання щодо реалізації права власності; 3) сфера суспільних відносин, що регулює питання діяльності юридичних осіб та громадських формувань.

Слід констатувати, що чинне нормативно-правове регулювання забезпечення публічного порядку передбачає можливість оновлення підходу до класифікації нормативно-правових актів у цій сфері, наведеної вище. Тому основні нормативно-правові акти у сфері забезпечення публічного порядку можна поділити таким чином: 1) нормативні акти, що визначають правила публічного порядку та/або встановлюють відповідальність за їх порушення; 2) нормативні акти, що визначають правовий статус спеціальних суб'єктів, які здійснюють забезпечення публічного порядку, а також встановлюють гарантії їхньої діяльності у цій сфері; 3) нормативні акти, що визначають засади участі органів місцевого самоврядування, громадськості та недержавних правоохоронних організацій у забезпеченні публічного порядку.

Зміст забезпечення публічного порядку як комплексної діяльності Національної поліції, що здійснюється, як правило, адміністративно-правовим способом, полягає в такому: забезпечення умов для спокійної праці та відпочинку громадян; проведення превентивних та профілактичних поліцейських заходів, спрямованих на запобігання порушенням публічного порядку; створення умов та застосування поліцейських заходів, за яких протиправна діяльність чи бездіяльність окремих осіб не спричиняла би громадянам перепон у здійсненні своїх суб'єктивних прав, у виконанні ними установлених обов'язків, задоволенні їхніх інте ресів та потреб; активна взаємодія з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку; своєчасне реагування на надзвичайні ситуації.

Забезпечення публічного порядку Національною поліцією досягається насамперед тим, що сама присутність на вулицях чи в інших публічних місцях патрульного поліцейського у встановленій формі одягу стримує нестійких осіб від вчинення правопорушень. Така діяльність здійснюється щодо невизначеного кола осіб (фізичних або юридичних), що не перебувають в організаційному та іншому підпорядкуванні поліції, з дотриманням визначених правил.

## **АНОТАЦІЯ**

Метою статті є дослідження особливостей поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку в Україні в сучасних реаліях формування Національної поліції України.

На виконання мети дослідження в статті було поставлено та вирішено низку наукових задач, а саме: з'ясувано сутність поняття та зміст публічного порядку, а також його співвідношення з громадським порядком та громадською безпекою; здійснено аналіз правового регулювання забезпечення публічного порядку в Україні; визначено

особливості поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку в Україні.

Встановлено, що громадський порядок є ключовою необхідністю в механізмі функціонування правової держави та організації належного рівня правопорядку суспільства. До змісту громадського порядку зараховано такі сфери суспільних відносин: 1) сфера суспільних відносин, що створює необхідні умови для здійснення життєдіяльності людини; 2) сфера суспільних відносин, на яку покладено завдання щодо реалізації права власності; 3) сфера суспільних відносин, що регулює питання діяльності юридичних осіб та громадських формувань.

З'ясовано, що основні нормативно-правові акти у сфері забезпечення публічного порядку можна поділити таким чином: 1) нормативні акти, що визначають правила публічного порядку та/або встановлюють відповідальність за їх порушення; 2) нормативні акти, що визначають правовий статус спеціальних суб'єктів, які здійснюють забезпечення публічного порядку, а також встановлюють гарантії їхньої діяльності в цій сфері; 3) нормативні акти, що визначають засади участі органів місцевого самоврядування, громадськості та недержавних правоохоронних організацій у забезпеченні публічного порядку.

Встановлено, що забезпечення публічного порядку Національною поліцією досягається перш за все тим, що сама присутність на вулицях чи в інших публічних місцях патрульного поліцейського у встановленій формі одягу утримує нестійких осіб від вчинення правопорушень. Така діяльність здійснюється щодо невизначеного кола осіб (фізичних або юридичних), що не перебувають в організаційному та іншому підпорядкуванні поліції, з дотриманням визначених правил.

### Література

1. Агапова М. Ю. Адміністративно-правове забезпечення громадського порядку в сучасних умовах. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 4. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/4/21.pdf>.

2. Агапова М. О. Національна поліція України як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення публічного порядку. URL: [http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1658%3A051017-09&catid=192%3A2-102017&Itemid=238&lang=ru](http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1658%3A051017-09&catid=192%3A2-102017&Itemid=238&lang=ru).

3. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків : Видавництво Університету внутрішніх справ; Еспада, 2000. 368 с.

4. Адміністративне право зарубіжних країн курс лекцій. URL: [http://pidruchniki.com/1584072058730/pravo/administrativne\\_pravo\\_zarubi\\_znih\\_krayin](http://pidruchniki.com/1584072058730/pravo/administrativne_pravo_zarubi_znih_krayin).

5. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юриздат, 1965. 216 с.; Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Москва : Юридическая литература, 1973. 328 с.

6. Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Res. (2001)10. Прийнята Комітетом міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001 р. URL: <http://www.coe.int/>.

7. Жила С. Ю. Забезпечення громадської безпеки національної поліцією: окремі питання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 137–140.

8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 липня 2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

9. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379

10. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / Кол. авт.; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

11. Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

12. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р. *Права людини* : збірник док. / Уклад.: В. С. Семенов, О. Н. Ярмиш та ін. Харків : Університет внутрішніх справ, 1997. С. 155–159.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змін. та доп.).

14. Кодекс Цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.

15. Колонтаевский Ф. Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности : учебное пособие. Москва : Академия МВД РФ, 1995. 75 с.

16. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. 336 с.

17. Комісаров О. Г. Елементи структури охорони громадського порядку в умовах сучасної України. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2010. № 3. С. 126–134.

18. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

19. Лазарев В. В. Попов Л. Л. Роль права в діяльності органів внутрішніх дел по забезпеченню общественного порядку. Москва : Юридическая литература, 1982. 280 с.

20. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. 181 с.

21. Маліков В. В. Організація охорони громадського порядку підрозділами міліції. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 339–346.

22. Манжула А. А. Співвідношення та значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека». URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/11514/%C0>.

23. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку : Методичні рекомендації / Костюк В. Л., Молотай В. А., Пелагеша О. Г., Сивухін В. С. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2011. 28 с.

24. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія. Дніпропетровськ : Видавництво Дніпропетровського університету, 2003. 448 с.

25. Подоляка А. М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 40 с.

26. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.

27. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-поліцейської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 350–356. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>.

28. Резолюція 34/169 Генеральної Ассамблеї ООН. Кодекс поведінки должностных лиц по поддержанию правопорядка 17 декабря 1979 г. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282).

29. Шевченко С. І. Окремі аспекти правового регулювання забезпечення публічного порядку в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. С. 68–71.

30. Шевченко С. І. Особливості забезпечення публічного порядку поліцейськими підрозділами зарубіжних країн. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ* : збірник наукових праць. 2016. № 4. С. 62–68.

**Information about the authors:**

**Shevchenko Sergey Ivanovich,**

Candidate of Law, Director of the Educational and Scientific Institute of  
Distance Learning and Advanced Training  
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs  
26, Gagarin avenue, Dnipro, 49005, Ukraine

**Sidorova Elvira Oleksandrivna,**

Candidate of Law, Deputy Dean of the Faculty of Training Specialists  
for Strategic Investigation Units  
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs  
26, Gagarin avenue, Dnipro, 49005, Ukraine