

**Шевченко С.І.**

ад'юнкт

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ*

УДК 351.74

## **МІСЦЕ КОМПЛЕКСНОГО ЯВИЩА «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ» В ПОЛІЦЕЙСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

Досліджуються наукові підходи до природи комплексного явища «забезпечення публічного порядку». Здійснено аналіз юридичних концепції публічного порядку в законодавстві зарубіжних країн. Визначено особливості діяльності Національної поліції в Україні щодо забезпечення публічного порядку.

*Ключові слова:* забезпечення; поліція; поліцейська діяльність; публічний порядок, публічна безпека, захист прав і свобод громадян.

**Постановка проблеми.** Рівень забезпечення прав і свобод людини, їх обсяг та характер свідчать про рівень демократизації громадянського суспільства. Акцентуємо увагу, що сучасна законодавча база України, так само, як і інших пострадянських країн, і досі являє собою сплетіння з юридичних казусів, породжених державною політикою радянського періоду. Наприклад, нормативні акти регулюють відносини, які в правовій системі належать до однієї галузі права, а відповідальність за їх порушення регламентована нормативним актом з іншої галузі права. Водночас сфери, в яких відбувається це взаємопроникнення, настільки різні за своєю правовою природою, що така взаємодія суперечить самій суті сучасного розвитку суспільства[1]. Дещо подібне можемо спостерігати щодо чинного законодавства у сфері поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку.

**Стан наукової розробки.** Системно підходили до вирішення проблеми удосконалення правового забезпечення поліцейської діяльності, охорони публічного порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні такі вітчизняні вчені: О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Білоус, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Н.П. Матюхіна, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.М. Остапенко, В.К. Шкарупа, О.С. Юнінта ін. Однак у зв'язку з низкою об'єктивних і суб'єктивних причин в українських реаліях відсутні чіткі наукові висновки щодо поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку.

**Метою статті** є визначення та розкриття змісту основних засад діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічного порядку, надання теоретичних рекомендацій щодо його розуміння з метою ефективної

реалізації поліцейської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи питання вдосконалення правових засад поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку, доцільно звернути увагу на юридичні концепції публічного порядку в законодавстві зарубіжних країн.

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 на сьогодні 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 у разі, якщо особи побоюються за свою особисту безпеку [2]. 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 при пересуванні, 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 [3].

У Німеччині юридична категорія “публічний порядок” посідає важливе місце у праві та у більшості випадків застосовується у поєднанні з терміном “публічна безпека”, або ж “безпека” [4]. 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 [5]. Ураховуючи 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 повинні дотримуватись у суспільстві, врегульовані законом [6].

У Швейцарії юридична категорія “публічний порядок” передбачена в законодавстві як федерального рівня, так і рівня кантонів. Конституція Швейцарської Конфедерації має посилення на публічний порядок та внутрішню й зовнішню безпеку, поряд з цим передбачено існування і поняття “конституційний порядок” [7].

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 у чинному законодавстві не міститься. Разом з 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 з досвідом вище перелічених країн “сталого демократії”, слід звернути увагу і на європейські держави «молодої демократії», де у чинному законодавстві правова категорія «публічний порядок», застосовується, зокрема, і у поєднанні з поняттям «мир» («публічний порядок та мир»).

Зокрема, у Республіці Словенія відповідно до Закону про захист публічного порядку та миру (2006 р.) публічним порядком та миром визнається стан, при якому забезпечено безперешкодне здійснення прав та виконання обов’язків, передбачених Конституцією та законодавчими актами [8].

У свою чергу за змістом Закону Республіки Чорногорія 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 [9].

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 у суспільстві, що знайшли 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, сьогодні 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 [10].

Конституція проголосила Україну правовою державою і зазначила, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [11]. А для того, щоб громадяни країни могли повною мірою використовувати надані їм

права та свободи, держава повинна 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, у тому числі і 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 їх 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 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 внутрішніх справ мають набути статусу авторитетної, суто правоохоронної структури з чіткою, злагодженою, прогресивною організацією роботи, оскільки їх ефективно функціонування є основою стабільної життєдіяльності суспільства і держави [12].

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 з найбільш об'ємних напрямів роботи поліції в цілому.

І.П. Голосніченко зазначає, що виходячи з особливостей у галузі внутрішніх справ, визначених відносин виконавчо-владної діяльності та теорії адміністративного права, можна визначити, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки та боротьбу з правопорушеннями” [13, с. 7].

З позиції А.Т. Комзюка, “в процесі здійснення цієї діяльності працівники поліції вступають в 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” .

У юридичній літературі адміністративну діяльність розглядають також у єдності двох складових: діяльності щодо виконання законів, нормативних актів управління, виданих з 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) [14, с. 9].

Ураховуючи вказівку законодавця на забезпечення публічної безпеки та порядку як завдання поліції, зазначимо, що у загальному вигляді 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.Є. 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 [15].

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

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

- 1) забезпечення умов для спокійної праці та відпочинку громадян;
- 2) проведення превентивних заходів, спрямованих на запобігання порушенням публічного порядку;
- 3) створення умов та застосування 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 їх інтересів та потреб;
- 4) активна взаємодія з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку;
- 5) своєчасне реагування на надзвичайні ситуації.

**Висновок.** Таким чином в поліцейській діяльності виявляється соціальне призначення Національної поліції спрямоване на досягнення справедливого балансу між забезпеченням публічного порядку та забезпеченням прав і свобод людини та громадянина, встановлених Конституцією України.

Отже поліцейська діяльність щодо забезпечення публічного порядку, є специфічною ланкою в загальнодержавній системі забезпечення публічного порядку. У цьому аспекті на відведеній території її 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 буде стан правопорядку на відведеній території та рівень довіри населення, яке на ній проживає та працює.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С.В. Петков // Право та державне управління : збірник наукових праць / Класичний приватний ун-т; Запорізька торгово-промислова палата. – Запоріжжя, 2010. – № 1. – С. 44-55
2. Mazeaud P. Libertésetordrepublic [Електронний ресурс] / P. Mazeaud. – Режим доступу: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil\\_constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/libpub.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil_constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/libpub.pdf).
3. LexiquedetermesjuridiquesDalloz. – Paris, 1985.
4. BasicLawfortheFederalRepublicofGermanyGermanBundestag [Електронний ресурс]. – Berlin, 2010. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/.../index.html>.
5. LawonthepublicsecurityandorderoftheLand Saxe-Anhalt intheformofthepublicannouncementof 23 September 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/investment/.../42701587.pdf>.
6. Security-related termsininternationalinvestmentslawandinationalsecuritystrategiesInvestmentDivision, DirectorateforFinancialandEnterpriseAffairsOrganisationforEconomic CooperationandDevelopment 2 rue André-Pascal, Paris 75116, France [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/investment/>.
7. FederalConstitutionoftheSwissConfederationofApril 18, 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html>.

8. Zakon o varstvujavnegaredainmiru (ZJRM-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAKO3891.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO3891.html).
9. Zakon o javnomredu i miru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/DOC24/704/704-ZAKON.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/DOC24/704/704-ZAKON.pdf).
10. Петков С.В. Розширення сфери приватного права [Електронний ресурс] / С.В. Петков. – Режим доступу: <http://panoptikon.org/articles/32107-rozshirennja-sferi-privatnogo-prava.html>.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Конопльов В. Забезпечення безпеки громадян у діяльності ОВС / В. Конопльов // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2 – С. 83–91. – С. 84.
13. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва]. – К. : Укр. Акад. внутр. Справ, 1995. – 177 с.
14. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / [за заг. ред. проф. О.М. Бандурки]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ : Еспада, 2000. – 368 с.
15. 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 [Електронний ресурс] / Опацький Роман Миколайович ; Дніпр. у-т внутр.справ. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/351866.html>.

**Shevchenko S.I. Place of complex phenomenon “public order maintenance” in policing.**

In the article scientific approaches to the complex nature of the phenomenon of "ensuring public order." The analysis of the legal concept of public order legislation in other countries. The features of the National Police in Ukraine to ensure public order. Determined that the police activity is the social purpose of the National Police pursue a fair balance between ensuring public order and ensuring the rights and freedoms of man and citizen established by the Constitution of Ukraine. So police activities to ensure public order, a specific link in the national system to ensure public order. In this respect, in designated area of activity is directed mainly to the organization and implementation of measures aimed at strengthening public order in public places and prevent failures. The need for change of emphasis between the public authorities and the National Police determines the need for strengthening these activities through preventive and educational role of the police, not punitive. In this case, the evaluation criteria such activities will be the state of law in designated areas and levels of public confidence that her living and working.

**Keywords:** *security; police; policing; public order, public safety, protection of rights and freedoms.*

*Надійшла до редакції 29.06.2017*