

Кисько А. І.,*доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності та інформаційної безпеки факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0009-0008-0758-1641>*

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

SYSTEM OF SUBJECTS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF MAINTENANCE OF PUBLIC SAFETY AND ORDER IN UKRAINE

У статті йде мова про основних суб'єктів, на які покладені повноваження із формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Наводиться умовний поділ суб'єктів на дві основні групи, до першої належать ті, які формують таку політику через прийняття стратегічних правових актів (де визначені мета, завдання та принципи діяльності правоохоронних органів та інших органів державної влади і представників громадянського суспільства щодо підтримання публічної безпеки і порядку), розроблення та прийняття актів, які визначають повноваження і принципи діяльності суб'єктів, які реалізують зазначену політику. Другу групу умовно поділено на дві підгрупи. Підсумовано, що Верховна Рада України є основним суб'єктом формування засад державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ розробляють та затверджують плани заходів, спрямовані на виконання стратегічних правових актів Президента України або Кабінету Міністрів України, де містяться основні завдання, мета правоохоронної діяльності у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, таким чином вони беруть участь у формуванні зазначеної політики. Президент України через схвалення стратегічних правових актів у сфері національної безпеки України тощо бере участь у формуванні зазначеної політики. Другу групу суб'єктів, які займаються реалізацією державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку варто поділити на дві умовні підгрупи. Першу складають органи державної влади, на яких покладені завдання із підтримання публічної безпеки і порядку (основним з яких є Національна поліція України); друга підгрупа представлена інститутами громадянського суспільства, які здійснюють допомогу суб'єктам першої підгрупи у реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. До форм реалізації такої політики інститутам громадянського суспільства можна віднести добровільні формування територіальних громад, громадські формування, утворені у порядку Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» а також утворені органами місцевого самоврядування муніципальні варти та муніципальні поліції.

Ключові слова: громадянське суспільство, муніципальна варта, підтримання публічної безпеки і порядку, Національна поліція України, добровільні формування територіальної оборони, Національна гвардія України.

The article discusses the main subjects entrusted with the authority to form and implement state policy in the field of maintaining public security and order. A conditional division of subjects into two main groups is given, the first includes those who form such a policy through the adoption of strategic legal acts (which define the purpose, tasks and principles of the activities of law enforcement agencies and other state authorities and representatives of civil society in maintaining public security and order), the development and adoption of acts that determine the powers and principles of the activities of subjects implementing the specified policy. The second group is conditionally divided into two subgroups. It is summarized that the Verkhovna Rada of Ukraine is the main subject of forming the principles of state policy in the field of maintaining public security and order, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Internal Affairs develop and approve action plans aimed at implementing strategic legal acts of the President of Ukraine or the Cabinet of Ministers of Ukraine, which contain the main tasks, the purpose of law enforcement activities in the field of maintaining public security and order, thus they participate in the formation of the specified policy. The President of Ukraine, through the approval of strategic legal acts in the field of national security of Ukraine, etc., participates in the formation of the specified policy. The second group of entities involved in the implementation of state policy in the field of maintaining public security and order should be divided into two conditional subgroups. The first consists of state authorities that are tasked with maintaining public security and order (the main one of which is the National Police of Ukraine); the second

subgroup is represented by civil society institutions that assist the entities of the first subgroup in implementing state policy in the field of maintaining public security and order. The forms of implementation of such policy by civil society institutions include voluntary formations of territorial communities, public formations formed in accordance with the Law of Ukraine “On the Participation of Citizens in the Protection of Public Order and the State Border”, as well as municipal guards and municipal police formed by local self-government bodies.

Key words: *civil society, municipal guard, maintenance of public safety and order, National Police of Ukraine, volunteer territorial defense units, National Guard of Ukraine.*

Постановка проблеми. Актуальність обраної тематики в умовах повномасштабної збройної агресії росіян проти України важко переоцінити, оскільки перед нашою державою постає важливий та важкий виклик підтримання публічної безпеки і порядку в умовах масованих ракетно-шахедних обстрілів, наступу російських військ на сотнях кілометрів лінії бойового зіткнення, накопиченням у громадян вогнепальної зброї тощо, намаганням вербувати росіянами громадян України задля скоєння терактів у публічних місцях (особливо біля будівель ТЦК та СП тощо), загалом за умов дії правового режиму воєнного стану (забезпечення реалізації заходів, із ним пов'язаним). В таких умовах суб'єкти реалізації політики підтримання публічної безпеки і порядку змушені працювати в екстремальних умовах і виконувати завдання, яке і у мирний час є важким та відповідальним. У мирний час стабільність функціонування публічних адміністрацій, підприємств та інститутів громадянського суспільства є важливою якістю суспільного порядку, а в умовах війни така стабільність є запорукою існування держави взагалі, оскільки держава та суспільство знаходяться під постійним тиском агресора, який має на меті знищення України як ідеї та держави.

Стан опрацювання. Наукове питання висвітлення системи суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку розглядають наступні дослідники: В. Авер'янов, В. Барба, О. Батраченко, О. Бандурко, Р. Герасимчук, П. Голосніченко, О. Довгань, О. Дубенко, І. Зозуля, Т. Комзюк, А. Манжула, В. Фатхутдінов та інші.

Метою статті є визначити суб'єктів системи формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб визначити систему суб'єктів формування

та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку варто, на нашу думку, навести зміст поняття такої політики й потім проаналізувати чинну українську нормативно-правову базу, нормами яких на органи державної влади покладається завдання та надаються повноваження із формування або реалізації політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Загалом змістом державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні можна назвати «діяльність органів державної влади на які покладені повноваження із забезпечення публічної безпеки і порядку, з використанням усього доступного для таких органів влади інструментарію, задля досягнення такого стану упорядкованості публічних правовідносин, за якого дотримуватимуться права і свободи усіх суб'єктів таких правовідносин, а також задля захисту від загроз життєво важливих для суспільства та особи інтересів, порушенню життя суспільства, нормального функціонування державних інституцій та інститутів громадянського суспільства» [1, с. 379]. Таким чином, на суб'єктів реалізації такої політики покладені важливі завдання із достатньо широкого кола суспільних відносин, відповідно й на суб'єктів формування такої політики покладаються складні та багатогранні завдання із визначення пріоритетів та орієнтирів у стратегічних правових актах та інших актах, що стосуються національної безпеки, публічної безпеки і порядку в Україні.

Загалом усіх суб'єктів підтримання публічної безпеки і порядку можна поділити на дві основні групи – це ті, хто має повноваження із формування такої політики (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та ті, на які покладаються повноваження із безпосередньої реалізації такої політики. Суб'єктів реалізації можна також поділити на органи державної влади, які мають особливий адміністративно-правовий статус і які наділені

повноваженнями із підтримання публічної безпеки і порядку (такі повноваження є основними; наступну групу складають недержавні інституції громадянського суспільства, які допомагають суб'єктам першої групи у реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку (наприклад, це можуть бути структури, створені відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [12] або добровольчі формування територіальної оборони [11] або муніципальна поліція чи муніципальна варта). Зауважимо, що не усі правоохоронні органи, які забезпечують правопорядок, мають серед повноважень підтримання публічної безпеки і порядку, водночас, усі органи, які такі повноваження мають, можна назвати правоохоронними.

Спочатку розглянемо органи державної влади, на які покладається повноваження із формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. В Конституції України зазначено у ч. 5 ст. 85, що до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики [3]. Такі засади містяться у положеннях законодавчих актів, що вона приймає. Особливу увагу звертаємо на стратегічні правові акти, у яких містяться мета та завдання певної сфери державної політики. Наприклад, 2018 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про національну безпеку України», в якому законодавець визначив основну мету і завдання Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України тощо та поклав на Кабінет Міністрів України завдання із розроблення і затвердження відповідних Стратегій. Верховна Рада України приймає Закони України, які визначають основні повноваження та принципи діяльності органів виконавчої влади, які займаються підтриманням публічної безпеки і порядку, окреслюють участь громадянського суспільства у реалізації політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Ст. 116 Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю [3], у тому числі і розробляє стратегічні правові акти та плани діяльності або реформування у певній сфері

суспільних відносин, що стосується державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Водночас, Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [10], тобто саме це Міністерство визначає основні засади державної політики, відповідно яких мають реалізовувати центральні органи виконавчої влади, які входять до складу Міністерства (Національна поліція України, Національна гвардія України та ін.).

У формуванні зазначеної політики бере участь й Президент України, затверджуючи стратегічні правові акти своїми указами. Так, наприклад, указом Президента України було схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [2], відповідно до якого Кабінет Міністрів України затвердив План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [5].

Таким чином через свої повноваження Верховна Рада України є основним суб'єктом формування засад державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ розробляють та затверджують плани заходів, спрямовані на виконання стратегічних правових актів Президента України або Кабінету Міністрів України, де містяться основні завдання, мета правоохоронної діяльності у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, таким чином вони беруть участь у формуванні зазначеної політики. Президент України через схвалення стратегічних правових актів у сфері національної безпеки України тощо бере участь у формуванні зазначеної політики.

Відповідно до наданих законодавчими Верховної Ради України та підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ повноважень центральними органами виконавчої влади здійснюється

реалізація державної політики у сфері публічної безпеки і порядку. Зазначимо, що у Законі України «Про національну безпеку України» п. 3 ч. 1 ст. 1 міститься визначення громадської безпеки та зазначається, на кого покладається завдання із їх забезпечення: «громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз» [6]. П. 17 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону України сили безпеки визначаються правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [6]. Зазначимо, що розвідувальні органи здебільшого у цьому питанні займаються реалізацією державної політики у сфері національної безпеки (як більш широкого поняття).

Якщо переходити до другої основної групи суб'єктів, тобто до тих, хто займається реалізацією державної політики, зауважимо, що основним органом, який реалізовує державну політику у сфері підтримання публічної безпеки і оборони є Національна поліція України. Законом України «Про Національну поліцію України» це є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом підтримання публічної безпеки і порядку, а також серед основних завдань поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [8]. Законом України «Про Національну гвардію України» визначено, що Національна гвардія України є «військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії

з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій» [7]. В Законі України «Про Національну гвардію України» та «Про національну безпеку України» застосовується терміносполучення «громадська безпека і порядок», ми вважаємо, що законодавець його ототожнює із терміносполученням «публічна безпека і порядок», який застосовується у Законі України «Про Національну поліцію».

В українському законодавстві, зауважимо, не закріплений чіткий перелік органів державної влади, які реалізують державну політику у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» зазначаються так звані спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, до яких законодавець відносить Національну поліцію та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (тобто Державну службу України з надзвичайних ситуацій), в особі їх органів або підрозділів, які у встановленому законодавством порядку та у межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу [9]. Водночас, Державна служба України з надзвичайних ситуацій не виконує правоохоронних функцій та не може реалізовувати державну політику у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Ще однією підгрупою суб'єктів реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є інститути громадянського суспільства, тобто недержавні утворення, яким держава надає повноваження із допомоги правоохоронним органам у підтриманні публічної безпеки і порядку.

В умовах дії правового режиму воєнного стану та повномасштабної збройної агресії росіян проти нашої держави виділимо спочатку таке унікальне явище, як добровольчі

формування територіальної оборони. Так, п. 9 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про основи національного спротиву» до завдань територіальної оборони належить участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах [11]. Відповідно до діяльності територіальної оборони у Положенні про добровольчі формування територіальних громад пп. 9 п. 2 у межах покладених на них завдань вони беруть участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах разом з Національною поліцією [4].

Також у реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку беруть участь формування, утворені відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Ст. 1 зазначеного Закону України зазначено, що громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом України порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам. Такі громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [12].

Також органи місцевого самоврядування можуть створювати так звані муніципальні варті або муніципальну поліцію, які є формою участі громадянського суспільства у підтриманні публічної безпеки і порядку. Наприклад, у Статуті Львівського комунального підприємства «Муніципальна варта» зазначено, що метою діяльності підприємства є забезпечення державного громадського порядку [13].

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

1. Усі суб'єкти підтримання публічної безпеки і порядку можна поділити на дві основні групи – це ті, хто має повноваження із формування такої політики (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та ті, на які покладаються повноваження із безпосередньої реалізації такої політики. Суб'єктів

реалізації у свою чергу можна поділити на органи державної влади, які мають особливий адміністративно-правовий статус і які наділені повноваженнями із підтримання публічної безпеки і порядку (такі повноваження є основними; наступну групу складають недержавні інституції громадянського суспільства, які допомагають суб'єктам першої групи у реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку (наприклад, це можуть бути структури, створені відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» або добровольчі формування територіальної оборони або муніципальна поліція чи муніципальна варта). Зауважимо, що не усі правоохоронні органи, які забезпечують правопорядок, мають серед повноважень підтримання публічної безпеки і порядку, водночас, усі органи, які такі повноваження мають, можна назвати правоохоронними.

2. Верховна Рада України є основним суб'єктом формування засад державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ розробляють та затверджують плани заходів, спрямовані на виконання стратегічних правових актів Президента України або Кабінету Міністрів України, де містяться основні завдання, мета правоохоронної діяльності у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, таким чином вони беруть участь у формуванні зазначеної політики. Президент України через схвалення стратегічних правових актів у сфері національної безпеки України тощо бере участь у формуванні зазначеної політики.

3. Другу групу суб'єктів, які займаються реалізацією державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку варто поділити на дві умовні підгрупи. Першу складають органи державної влади, на яких покладені завдання із підтримання публічної безпеки і порядку (основним з яких є Національна поліція України); друга підгрупа представлена інститутами громадянського суспільства, які здійснюють допомогу суб'єктам першої підгрупи у реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. До форм реалізації такої політики інститутам

громадянського суспільства можна віднести добровольчі формування територіальних громад, громадські формування, утворені у порядку Закону України «Про участь громадян

в охороні громадського порядку і державного кордону» а також утворені органами місцевого самоврядування муніципальні варти та муніципальні поліції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кисько А.І. Поняття державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні. Держава та регіони. Серія: право. 2023. № 1 (79). С. 376–380.
2. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1449. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>
5. План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023—2027 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-spryamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r>
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. Про Національну Гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>
8. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
9. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>
10. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>
11. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>
13. Статут Львівського комунального підприємства «Муніципальна варта»: <https://city-adm.lviv.ua/portal/public-information/attachment/21037/36/>