

Шерстюк Г. М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності НПУ
Одеського державного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0001-9562-3531>*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ І БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ENSURING PUBLIC ORDER AND SECURITY UNDER MARTIAL LAW

У Стратегії національної безпеки України [1] визначено пріоритетний курс на формування сучасної, демократичної та правової держави, де повага до людської гідності, дотримання прав і свобод громадян, а також забезпечення правопорядку виступають ключовими засадами. Одним із центральних елементів національної безпеки визначено гарантування особистої безпеки кожному громадянину, що є основоположним фактором державної стабільності та сталого розвитку суспільства.

В умовах триваючої повномасштабної агресії з боку російської федерації питання громадської безпеки та підтримання правопорядку набувають критичного значення. Безпека перестає бути лише правовою категорією, оскільки вона трансформується у базову потребу особистості та колективну цінність суспільства. Саме забезпечення безпеки виступає фундаментом для нормального функціонування всіх сфер життя від реалізації громадянських прав до ефективної діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, від захисту економічної стабільності до підтримання територіальної цілісності країни.

У цьому контексті публічна безпека й громадський порядок розглядаються не ізольовано, а як органічні складові національної безпеки поряд із її іншими вимірами, а саме воєнними, інформаційними, кібернетичними, екологічними тощо. Забезпечення публічної безпеки полягає у створенні контрольованого соціального середовища, де права, свободи та законні інтереси особи, суспільства й держави захищені від будь-яких форм загроз кримінального, терористичного чи іншого характеру.

Особливе значення у цьому процесі відіграє адміністративно-правовий механізм забезпечення публічної безпеки та порядку через те, що його ефективність базується на комплексному залученні всіх суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності. До них належать Національна поліція України, Національна гвардія, органи місцевого самоврядування, а також інші інституції, включаючи громадські об'єднання, які беруть активну участь у підтриманні правопорядку [11]. Такий підхід формує синергію між державним і громадським секторами, що дозволяє більш ефективно протидіяти як зовнішнім, так і внутрішнім загрозам.

Таким чином, дослідження адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах воєнного стану є не лише науково обґрунтованим, а й практично необхідним кроком для збереження державності, правової системи та суспільної злагоди.

Ключові слова: *публічний порядок і безпека, громадський порядок і безпека, воєнний стан, військова агресія рф, правоохоронні органи, правопорядок.*

The National Security Strategy of Ukraine defines a priority course for the formation of a modern, democratic, and law-based state, where respect for human dignity, observance of citizens' rights and freedoms, and ensuring law and order are key principles. One of the central elements of national security is ensuring the personal safety of every citizen, which is a fundamental factor in state stability and sustainable development of society.

In the context of ongoing full-scale aggression by the Russian Federation, issues of public safety and maintaining law and order are of critical importance. Security ceases to be merely a legal category, as it transforms into a basic human need and a collective value of society. It is the provision of security that is the foundation for the normal functioning of all spheres of life, from the realization of civil rights to the effective functioning of state authorities and local self-government, from the protection of economic stability to the maintenance of the country's territorial integrity.

In this context, public safety and public order are not considered in isolation, but as integral components of national security alongside its other dimensions, namely military, information, cyber, environmental, etc. Ensuring public safety consists in creating a controlled social environment where the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals, society, and the state are protected from any form of criminal, terrorist, or other threats.

The administrative and legal mechanism for ensuring public safety and order plays a particularly important role in this process, as its effectiveness is based on the comprehensive involvement of all entities vested with relevant powers in the field of law enforcement. These include the National Police of Ukraine, the National Guard, local government bodies, and other institutions, including public associations that are actively involved in maintaining law and order. This approach creates synergy between the public and private sectors, allowing for more effective counteraction to both external and internal threats.

Thus, research into the administrative and legal framework for public safety and order under martial law is not only scientifically sound but also a practical necessity for preserving statehood, the legal system, and social harmony.

Key words: *public order and safety, civil order and safety, martial law, Russian military aggression, law enforcement agencies, law and order.*

Актуальність дослідження. В умовах воєнного стану першочергового значення набувають заходи, спрямовані на збереження життя і здоров'я громадян, забезпечення соціальної стабільності, попередження деструктивних настроїв у суспільстві, підтримання громадського порядку та нейтралізацію внутрішніх загроз, зокрема диверсійної та розвідувально-підривної діяльності противника. Такі обставини обумовлюють необхідність удосконалення системи оперативного управління публічною безпекою, поглиблення міжвідомчої взаємодії та підвищення рівня правової обізнаності населення. Усе це вказує на високу актуальність дослідження, спрямованого на оптимізацію заходів безпеки і порядку в умовах підвищеного ризику.

Останні наукові дослідження. Проблема безпеки публічної безпеки і громадського порядку перебуває у фокусі уваги як українських, так і іноземних науковців. Вагомий внесок у розробку теоретичних і прикладних аспектів цієї тематики зробили такі дослідники, як О.М. Бандурка, О.В. Батраченко, А.П. Головін, Б.В. Дерев'янко, М.І. Додін, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, П.П. Михайленко, В.В. Пахомов, Ю.І. Римаренко, Г.П. Ситник, Ю.О. Тихоміров, М.П. Ткач, В.Г. Фатхутдінов, В.І. Шакур, О.С. Юнін, С.С. Яценко та інші. Незважаючи на широку представленість публікацій і глибину наукових підходів до дослідження безпеки як загальнодержавної цінності, варто зазначити, що у сучасній українській юридичній науці спостерігається певний дефіцит систематизованих праць, присвячених специфіці реалізації публічної безпеки і громадського порядку в умовах воєнного стану. Ця проблема потребує подальшого наукового осмислення, зокрема з урахуванням викликів, спричине-

них збройною агресією проти України, а також необхідності адаптації українського правового простору до стандартів демократичного врядування та європейської безпеки.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України» [2], національна безпека визначається як стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, а також інших ключових інтересів держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, як реальних, так і потенційних. Такий підхід відображає сучасне розуміння безпеки як комплексного багатовекторного явища, що вимагає системного правового регулювання та ефективного інституційного забезпечення. У цьому контексті особливу роль відіграє сектор безпеки і правопорядку України, який, згідно з чинним законодавством, складається з взаємопов'язаних компонентів, кожен з яких є відповідальним за забезпечення виключно своїх завдань, що в свою чергу дозволяє ефективно координувати діяльність суб'єктів публічної безпеки і порядку відповідно до їх функціонального призначення та сфери відповідальності.

Так, публічна безпека за своєю правовою природою охоплює широке коло питань, пов'язаних із захистом життя, здоров'я, прав і свобод людини, запобіганням злочинності, забезпеченням громадського порядку, збереженням морально-етичних цінностей, а також підтриманням спокою та довіри до державних інститутів. В такому вигляді публічна безпека займає особливе місце, оскільки вона забезпечує стабільне функціонування державного устрою в мирний та воєнний час, є безпосередньо пов'язаною з реалізацією основоположних прав громадян, а також є умовою ефективної роботи правоохоронної системи.

Особливої уваги потребує нормативна невідзначеність термінів «громадська безпека» та «публічна безпека», які часто вживаються як синоніми, однак не мають чітко розмежованих юридичних дефініцій у чинному законодавстві України. Це призводить до плутанини у правозастосовній практиці та ускладнює міжвідомчу координацію органів сектору безпеки. Законодавча неврегульованість цього аспекту набуває особливого значення в умовах дії воєнного стану, запровадженого Указом Президента України від 24 лютого 2022 року [13]. Правовий режим воєнного стану передбачає тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод громадян, що вимагає посилення відповідальності органів державної влади у частині гарантування публічної безпеки та правопорядку. У таких умовах зростає роль саме публічної безпеки як інструменту захисту державного ладу, громадського спокою та національної єдності. Через викладене, можна зробити висновок, що публічна безпека повинна бути нормативно визнаною окремою сферою національної безпеки, із чітко визначеними поняттями, межами компетенції відповідних суб'єктів та ефективним механізмом координації їхньої діяльності.

Проведений аналіз нормативно-правової бази України свідчить про наявність суттєвих розбіжностей у використанні термінології, яка стосується сфери безпеки та правопорядку. Зокрема, у різних законодавчих актах фіксуються відмінності у вживанні понять «громадська безпека і порядок» та «публічна безпека і порядок», що створює певну правову невизначеність, ускладнює правозастосування та призводить до неоднозначного тлумачення завдань суб'єктів безпекової діяльності [3].

Так, відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України» [2], термін «громадська безпека і порядок» трактується як стан захищеності життєво важливих прав і свобод людини і громадянина, що має забезпечуватись шляхом узгоджених дій з боку сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та громадськості. Такий підхід акцентує увагу на захисті соціальних цінностей у широкому сенсі, а саме від особистих прав до суспільної стабільності в цілому. У цьому контексті поняття «громад-

ська безпека» тісно пов'язується з реалізацією базових прав громадян, а також із створенням умов, необхідних для нормального функціонування суспільства.

Водночас Закон України «Про Національну поліцію» [9] використовує дещо іншу термінологію, а саме використовує поняття «публічна безпека і порядок». У частині першій статті 2 цього закону зазначається, що одним із основних завдань поліції є надання послуг з охорони публічної безпеки і порядку. При цьому, на відміну від Закону про національну безпеку, чітко визначення терміну «публічна безпека» в тексті відсутнє, що додатково ускладнює його інтерпретацію. Вживання саме цього терміну у правовому регулюванні діяльності поліції є, вочевидь, результатом намагання гармонізувати українське законодавство з міжнародними стандартами, зокрема з положеннями Рекомендацій Ради Європи, де переважно вживається саме термін «public security» або «public order».

Така невідповідність термінів у ключових законодавчих актах створює проблеми на рівні теоретичного осмислення та практичного застосування законодавства. Важливо підкреслити, що в умовах воєнного стану, коли забезпечення безпеки набуває ключового значення, правова визначеність понять, що стосуються основних елементів безпекової системи, стає критично необхідною. Уніфікація термінології сприятиме підвищенню ефективності координації між органами сектору безпеки і оборони, зокрема між Національною поліцією, Службою безпеки України, Національною гвардією, органами місцевого самоврядування тощо [11].

У вітчизняній юридичній науці не існує єдності щодо доцільності та коректності використання терміна «публічна безпека» в національному законодавстві. Частина українських науковців висловлює обґрунтовану критику на адресу цього терміну, підкреслюючи його нормативну нестабільність та концептуальну неузгодженість з усталеною правовою традицією. Зокрема, В.Г. Фатхутдінов [3] та А.Є. Крищенко [4] у своїх працях вказують на обмежене застосування терміна «публічна безпека» у чинних нормативно-правових актах, порівняно із більш усталеним поняттям «громадська безпека». Вони наголошують, що включення до законодавства нового поняття без належно-

го його визначення спричиняє правові колізії, які ускладнюють як нормотворчу, так і правозастосовну діяльність.

Вчені обґрунтовують, що така термінологічна новація потребує перегляду значного масиву правових норм, внесення численних змін і доповнень до законодавчих та підзаконних актів, що, в свою чергу, може призвести до дестабілізації системи нормативного регулювання у сфері національної та громадської безпеки. Інша позиція представлена в працях дослідників, які вважають допустимим або навіть доцільним синонімічне використання термінів «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і громадський порядок». Наприклад, О.В. Когут ототожнює ці категорії, не вбачаючи принципових розбіжностей у змістовному наповненні обох термінів [5].

Таким чином, у правовій науці України сформувалися абсолютно різні підходи до оцінки правового статусу терміна «публічна безпека»: критичний, тобто негативне ставлення до вживання цього терміна без законодавчого обґрунтування, синонімічний, як сприйняття тотожного до «громадської безпеки», а також інтегративний, що включає в себе спробу поєднати обидва терміни із чітким їх визначенням, що за своєю сутністю вказують на необхідність вироблення єдиного понятійного апарату в системі безпекового законодавства України [6].

У результаті критичного аналізу існуючих термінологічних підходів, ми вважаємо за можливе дійти висновку, що терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» за своїм змістовним навантаженням є функціонально еквівалентними до термінів «громадська безпека» та «громадський порядок», які використовувалися в українській правовій системі традиційно. Їхня змістова подібність проявляється в загальному спрямуванні на збереження соціальної стабільності, захист правопорядку, протидію загрозам життю, здоров'ю, правам і свободам особи. Отже, в подальшому дослідженні ми будемо використовувати термін «публічна безпека» як синонімічний до категорії «громадська безпека і порядок» із відповідним обґрунтуванням у контексті сучасного правового регулювання й теоретико-правової доктрини, що дозволить забезпечити послідовність дослідницького апарату, адаптацію

національної термінології до міжнародного правового лексикону та сприятиме подальшій гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами у сфері безпеки [7].

Як зазначалося вище, забезпечення національної безпеки України здійснюється через функціонування сектору безпеки і оборони, до складу якого входять чотири ключові компоненти, зокрема сили безпеки, які є найбільш релевантними у розрізі забезпечення публічної безпеки. До зазначеної категорії відносяться: правоохоронні органи, розвідувальні служби, державні структури спеціального призначення, що мають правоохоронні функції, а також служби цивільного захисту та інші інституції, визначені законом.

Беручи до уваги, що публічна безпека є однією з функціональних підсистем національної безпеки, цілком логічним є висновок, що обов'язки із забезпечення її реалізації поширюються на весь суб'єктний склад сил безпеки [8]. У період дії воєнного стану така роль стає ще більш важливою, оскільки йдеться не лише про збереження соціального порядку, а й про забезпечення стійкості державного управління, захист населення та протидію загрозам надзвичайного характеру.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», [9] серед основних завдань цього органу визначено: надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; охорона прав і свобод людини, а також законних інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; а також надання допомоги особам, які з причин особистого, економічного або соціального характеру, або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої підтримки. Таким чином, у межах правового режиму воєнного стану, Національна поліція України не лише зберігає, але й розширює свою ключову роль як гарант публічного порядку, взаємодіючи з іншими суб'єктами сектору безпеки, а саме Збройними Силами України, Службою безпеки, Національною гвардією, територіальною обороною, місцевими органами влади, а також громадськими формуваннями. Це означає, що поліція є одним із ключових суб'єктів у системі забезпечення публічного порядку і безпеки

ки, особливо в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема у період дії правового режиму воєнного стану [8].

Національна поліція України з урахуванням своїх функціональних завдань в умовах дії воєнного стану виступає не лише гарантом дотримання громадського порядку, але й виконує функції, які мають безпосередній вплив на загальний стан публічної безпеки та життєздатність держави в умовах воєнної загрози.

У рамках реалізації особливого правового режиму воєнного стану Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова від 8 липня 2020 року № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану», [10] яка, зокрема, регламентує повноваження працівників Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. Цим нормативно-правовим актом передбачено розширення повноважень поліцейських, які виконують службові обов'язки під час дії комендантської години, що є логічною відповіддю на потреби часу, адже в умовах воєнного стану саме поліцейські структури часто виступають першою ланкою реагування на безпекові інциденти.

Таким чином, чітке нормативне регулювання повноважень Національної поліції України є запорукою ефективного забезпечення публічної безпеки в умовах воєнного стану, що, в свою чергу, сприяє зміцненню національної безпеки держави. Забезпечення публічної безпеки в умовах воєнного стану є комплексним завданням, що вимагає чіткої координації дій між різними державними органами та формуваннями, а необхідність уніфікації термінології в законодавстві, зокрема щодо понять «громадська безпека» та «публічна безпека», є актуальною для забезпечення ефективного правозастосування та уникнення правових колізій, оскільки, уніфікація термінології та чітке визначення повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку є необхідними кроками для підвищення ефективності системи національної безпеки України в цілому [6].

Таким чином, забезпечення публічної безпеки в умовах воєнного стану є комплексним завданням, що вимагає чіткої координації дій між усіма суб'єктами сектору безпеки і правопорядку, а також удосконалення нормативно-правової бази для ефективного реагування на сучасні виклики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення 26.05.2025).
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення 26.05.2025).
3. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України «Про національну поліцію України». URL: <http://goal-int.org/chastotnistoperacionalizaciita-kontekstualnist-vikoristannya-terminupublichna-bezpeka-v-zakoni-ukrainipronacionalnupoliciyu-ukraini/>. (дата звернення 26.05.2025).
4. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
5. Когут О. В. Категорія «публічна безпека та порядок» вітчизняний і зарубіжний досвід. URL: <http://jlsouk.donnu.edu.ua>. (дата звернення 26.05.2025).
6. Піх Н. С. Особливості нормативноправового застосування терміна «громадська (публічна) безпека і порядок» в Україні на сучасному етапі. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). № 5. С. 96–104.
7. Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Т. 1. С. 32–36.
8. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративноправової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 84–86.
9. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення 26.05.2025).
10. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 26.05.2025).

11. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку: наказ міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text> (дата звернення 26.05.2025).

12. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення 26.05.2025).

13. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 26.05.2025).