

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR FORMING STATE POLICY IN THE FIELD OF MAINTAINING PUBLIC SECURITY AND ORDER IN UKRAINE

Кисько А.І., к.ю.н.,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності
та інформаційної безпеки факультету № 3
Донецький державний університет внутрішніх справ

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових засад формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні. Визначено, що публічна безпека і порядок є ключовими елементами системи національної безпеки, особливо в умовах зростання зовнішніх і внутрішніх загроз, трансформації безпекового середовища та активізації гібридних загроз, терористичних проявів, кіберзлочинності та масових протестів. Акцентовано на розпорошеності повноважень між суб'єктами безпекової політики, фрагментарності нормативного регулювання, відсутності уніфікованих адміністративних процедур і низькому рівні громадської участі у процесі вироблення рішень.

Розглянуто основні наукові підходи до тлумачення понять «публічна безпека», «громадська безпека», «публічний порядок» і «громадський порядок», визначено тенденції до їх отождолення чи розмежування в українській та зарубіжній правовій доктрині. Аргументовано доцільність законодавчого закріплення терміна «публічна безпека і порядок» як системної категорії, що дозволить гармонізувати національне законодавство з європейськими стандартами та уникнути правової невизначеності.

Досліджено чинну нормативно-правову базу, що регулює діяльність органів безпеки, включно з Національною поліцією, Національною гвардією, органами місцевого самоврядування, а також участь громадян у забезпеченні правопорядку. Встановлено наявність ряду сутнісних проблем, зокрема: декларативність стратегічних документів, брак міжвідомчої координації, недостатній рівень демократичного контролю.

Запропоновано напрями вдосконалення адміністративно-правового механізму, серед яких: розробка рамкового закону «Про публічну безпеку», стандартизація адміністративних процедур формування політики, посилення ролі органів місцевого самоврядування та залучення громадськості. Наголошено, що ефективне регулювання в цій сфері є необхідною умовою стабільності, дотримання прав людини та демократичного управління в Україні.

Ключові слова: публічна безпека, громадський порядок, державна політика, адміністративно-правове регулювання, національна безпека, органи виконавчої влади, громадська участь.

The article provides a comprehensive analysis of the administrative and legal foundations for the development of state policy in the field of public safety and order in Ukraine. It is emphasized that public safety and order constitute key elements of the national security system, especially in the context of growing external and internal threats, transformations in the security environment, and the intensification of hybrid threats, terrorism, cybercrime, and mass protests. Attention is drawn to the fragmentation of powers among security policy actors, the inconsistency of normative regulation, the lack of unified administrative procedures, and the insufficient level of public participation in decision-making processes.

The study examines the main scholarly approaches to defining the concepts of "public safety", "civil safety", "public order", and "civil order", highlighting tendencies toward both convergence and differentiation of these terms in Ukrainian and foreign legal doctrine. The author substantiates the need for legislative consolidation of the term "public safety and order" as a systemic legal category, which would help harmonize national legislation with European standards and eliminate legal uncertainty.

The current legal framework governing the activities of security agencies—including the National Police, National Guard, and local self-government bodies—is analyzed, along with mechanisms for citizen involvement in maintaining public order. Several key issues are identified, such as the declarative nature of strategic documents, the lack of interagency coordination, and insufficient democratic oversight.

The article proposes directions for improving the administrative and legal mechanism in this field. These include the development of a framework law "On Public Safety", the standardization of administrative procedures for policy formation, strengthening the role of local self-government, and expanding citizen engagement. The author emphasizes that effective regulation in this area is a prerequisite for national stability, respect for human rights, and democratic governance in Ukraine.

Key words: public safety, public order, state policy, administrative and legal regulation, national security, executive authorities, civic participation.

Постановка проблеми. Публічна безпека і порядок є ключовими елементами національної безпеки та стабільного функціонування демократичного суспільства. Особливої актуальності ця сфера набуває в умовах зовнішньої агресії, зростання внутрішніх загроз, а також трансформації безпекових викликів, пов'язаних із гібридними загрозами, кіберзлочинністю, тероризмом, масовими протестами тощо.

Водночас в Україні спостерігається низка системних проблем у сфері формування державної політики щодо публічної безпеки. Існує розпорошеність повноважень між суб'єктами забезпечення безпеки, недосконалість механізмів міжвідомчої координації, відсутність єдиного підходу до планування та реалізації політики. Часто стратегічні документи носять декларативний характер, а їхня реалізація не має належного моніторингу й оцінки ефективності.

Адміністративно-правове регулювання, як інструмент державного управління, покликане забезпечити чітке визначення функцій, процедур, відповідальності та взаємодії органів державної влади у цій сфері. Проте на практиці адміністративні механізми формування політики залишаються фрагментарними, недостатньо узгодженими і не повною мірою відповідають європейським стандартам. Також бракує ефективних каналів залучення громадськості до процесів формування та реалізації політики публічної безпеки.

Таким чином, актуальною є необхідність комплексного дослідження адміністративно-правових засад формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, визначення її проблемних аспектів і напрямів удосконалення відповідно до сучасних викликів і потреб суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема формування державної політики у сфері публічної

безпеки і порядку розглядається у працях як українських, так і зарубіжних науковців. Серед вітчизняних дослідників слід виокремити праці О. Бандурки, С. Буткевича, А. Берlach, О. Безпалової, Ю. Гуленко, М. Гуцало, І. Голосніченко, О. Джафарової, В. Комзюка, О. Кузьменко, А. Собакарь, М. Тищенко, А. Фоменко, С. Шатрави, Р. Шаповал, О. Юніна, які аналізують загальні засади адміністративно-правового регулювання в системі публічного управління.

Метою статті є всебічний аналіз адміністративно-правового регулювання порядку формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є однією з фундаментальних функцій держави, що набуває особливої ваги в умовах зростання внутрішніх і зовнішніх загроз, зокрема повномасштабної збройної агресії, соціальної нестабільності, криміналізації суспільних процесів, а також трансформаційних змін у сфері безпеки внаслідок глобалізації та цифровізації. Водночас ефективне забезпечення публічної безпеки вимагає не лише наявності політичної волі чи ресурсного потенціалу, а й чіткого адміністративно-правового регулювання, що визначає порядок, суб'єктний склад, повноваження, процедури та інструменти формування відповідної державної політики.

Окреслюючи наукове бачення категорії «публічна безпека і порядок», варто зазначити, що у вітчизняній правовій науці спостерігається певна варіативність у підходах до їх тлумачення. Зокрема, дослідниця Д. Тихонова акцентує увагу на наявності розбіжностей серед науковців щодо розуміння та співвідношення понять «публічна безпека» та «громадська безпека». В одних підходах ці поняття ототожнюються, в інших – розмежовуються. Наприклад, В. Фатхутдінов критично оцінює доцільність використання поняття «публічна безпека», вважаючи його таким, що майже не застосовується в національному законодавстві, що, у свою чергу, може створювати дисбаланс у системі правового регулювання безпеки, адже потребує внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів [1, с. 192].

У своїх працях В. Фатхутдінов також зазначає, що поняття «публічний порядок» у контексті адміністративного права є нетиповим для вітчизняної правової традиції, воно використовується переважно в рамках компаративістських досліджень для аналізу правових систем інших держав.

Водночас В. Барба висловлює позицію, відповідно до якої терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» дедалі частіше замінюються поняттям «публічна безпека та порядок». У ряді випадків ці категорії вважаються синонімічними або навіть тотожними, що, на думку дослідника, вимагає чіткого законодавчого тлумачення та нормативного закріплення задля уникнення правової невизначеності [1, с. 192].

О. Батраченко також розділяє це терміносполучення і визначає його поняття наступним чином: публічна безпека – стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб; публічний порядок – це стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи, за якою кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального добробуту [1, с. 34].

Таким чином, слід зазначити, що науковий дискурс щодо змісту і співвідношення понять «публічна безпека»,

«громадська безпека», «публічний порядок» та «громадський порядок» є досить неоднорідним і демонструє наявність як різних підходів до термінологічного розмежування, так і тенденцій до їх ототожнення.

На нашу думку, сучасні виклики у сфері національної безпеки, а також необхідність гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами зумовлюють потребу у впровадженні терміна «публічна безпека і порядок» як системної категорії. Такий підхід дозволяє комплексно регулювати не лише питання охорони правопорядку, а й створення умов для реалізації прав, свобод і безпечного розвитку суспільства. Водночас важливим є законодавче закріплення відповідних дефініцій для усунення правової двозначності та забезпечення послідовності нормативного регулювання.

Публічна безпека і порядок, як об'єкти правового регулювання, традиційно асоціюються з діяльністю органів виконавчої влади, зокрема правоохоронних, проте в сучасному праворозумінні ці категорії мають ширше значення і охоплюють усю систему заходів щодо запобігання правопорушенням, реагування на загрози громадському порядку, гарантування прав і свобод громадян у публічному просторі, а також забезпечення належного управління у надзвичайних ситуаціях. Відтак, формування політики у цій сфері передбачає не лише регламентацію діяльності поліції чи інших безпекових структур, а й визначення загальнодержавної стратегії, координаційної взаємодії між інституціями, правових механізмів забезпечення участі суспільства в ухваленні рішень.

Адміністративно-правове регулювання як сукупність норм, інститутів і процедур, спрямованих на врегулювання публічно-владних відносин у сфері безпеки, має визначальне значення для легітимного і ефективного здійснення державної політики. Формування політики у сфері публічної безпеки в Україні ґрунтується на положеннях Конституції України та низки спеціальних законодавчих актів, що регламентують діяльність органів безпеки, порядок забезпечення громадського порядку та участь громадян у відповідних процесах.

Так, Конституція України від 28 червня 1996 року, яка є Основним Законом держави, закріплює фундаментальні засади забезпечення прав і свобод людини, створення гідних умов для її життя, а також гарантує право кожного громадянина на безпеку [4].

Закон України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2015 року № 876-VIII визначає правові засади організації та функціонування Національної гвардії України, її структуру, повноваження, завдання та принципи діяльності. Окрім цього, у законі регламентовано умови застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, а також порядок використання поліцейських превентивних заходів і засобів примусу [5].

Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2014 року № 580-VII встановлює правові засади організації та діяльності Національної поліції України, регулює статус поліцейських, а також визначає порядок проходження служби. Відповідно до цього закону, Національна гвардія України під час виконання завдань з охорони громадського порядку або під час забезпечення масових заходів наділяється правами представників поліції, у тому числі щодо здійснення превентивних поліцейських заходів [6].

Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII визначає основні принципи та засади державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Закон розмежовує повноваження між державними органами, відповідальними за забезпечення національної безпеки, встановлює систему командування, контролю та координації дій сил безпеки і оборони. Документ також запроваджує всеосяжний підхід до планування

у сфері безпеки та забезпечує демократичний цивільний контроль над безпековим сектором [7].

У свою чергу, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III регламентує механізми участі громадян у забезпеченні громадського порядку та охороні державного кордону. Закон передбачає право громадян створювати громадські об'єднання з метою сприяння правоохоронним органам та органам виконавчої влади в запобіганні правопорушенням, захисті громадян та держави від протиправних посягань, а також у діях під час надзвичайних ситуацій [8].

Окреме місце серед нормативно-правових актів займає Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 року № 3673-VI, який встановлює особливості організації безпеки під час футбольних заходів, що проводяться на території України. У законі даються визначення ключових термінів – «громадський порядок» і «громадська безпека» – та регламентується порядок їх забезпечення відповідно до національних та міжнародних вимог [9].

Попри визначену нормативну базу, сучасна система формування державної політики у сфері публічної безпеки стикається з низкою сутнісних викликів. По-перше, спостерігається розпорошення повноважень і недостатній рівень координації між різними органами виконавчої влади, що знижує ефективність реалізації політики та ускладнює моніторинг її результативності. По-друге, стратегічні документи часто мають декларативний характер, не супроводжуються достатнім ресурсним забезпеченням, механізмами реалізації та звітності. По-третє, бракує уніфікованих адміністративних процедур, які б

регламентували процеси формування, погодження, впровадження та оцінки безпекової політики. По-четверте, рівень громадської участі у процесах ухвалення рішень у сфері публічної безпеки залишається вкрай обмеженим, що суперечить принципам належного врядування та стандартам Ради Європи.

Враховуючи вказані проблеми, першочерговим завданням є системне вдосконалення адміністративно-правового механізму формування політики у сфері публічної безпеки. Доцільним видається ухвалення рамкового Закону України «Про публічну безпеку», який би закріпив єдину концептуальну модель взаємодії суб'єктів, процедурні принципи, гарантії прав громадян, а також інструменти демократичного контролю. Необхідно також розробити і впровадити стандартизовані адміністративні процедури формування політики – від аналізу безпекових ризиків до оцінки ефективності реалізованих заходів. Важливим напрямом має стати посилення спроможності органів місцевого самоврядування в питаннях безпеки через нормативне закріплення їхніх функцій, забезпечення належного фінансування, а також розвиток партнерств із громадськими формуваннями та правоохоронними структурами.

Висновки. Загалом, ефективне адміністративно-правове регулювання процесів формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є необхідною умовою забезпечення стабільності, правопорядку, демократичності публічного управління та дотримання прав людини. Такий підхід потребує не лише вдосконалення нормативно-правової бази, а й зміни управлінської культури, підвищення прозорості й підзвітності діяльності органів влади, а також активного залучення суспільства до формування і реалізації безпекової політики на всіх рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тихонова Д.С. Значення та поняття публічної безпеки і порядку. *Вісник ХНУВС*. 2022. № 4 (99). С. 191-197.
2. 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. С.32-36.
3. Дерев'янюк С.П. Політико-правове забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. 2019. Випуск 3. С.16-22.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876– VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>. (дата звернення: 25.01.2025).
6. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580– VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469– VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
8. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»: Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 9. Ст. 64.