

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

АГАПОВА М.О.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ

На основі аналізу чинного законодавства України автором розкрито проблему адміністративно-правового забезпечення громадського порядку в сучасних умовах. Крім того, викладені наукові погляди дослідників стосовно природи громадського порядку та його сутності. Також на основі дослідження Закону України «Про Національну поліцію» обґрунтовано необхідність визначення дефініції «публічний порядок».

**Ключові слова:** *правопорядок, громадський порядок, публічний порядок, термін, суспільні відносини, механізм правового регулювання, державна політика, виконавча влада.*

На основе анализа действующего законодательства Украины автором раскрыто проблему административно-правового обеспечения общественного порядка в современных условиях. Кроме того, изложены научные взгляды исследователей относительно природы общественного порядка и его сущности. Также на основе исследования Закона Украины «О Национальной полиции» обоснована необходимость определения дефиниции «публичный порядок».

**Ключевые слова:** *правопорядок, общественный порядок, публичный порядок, срок, общественные отношения, механизм правового регулирования, государственная политика, исполнительная власть.*

Based on the analysis of the current legislation of Ukraine the author discloses the problem of administrative-legal maintenance of public order in modern conditions. In addition, it sets out the scientific views of researchers about the nature of social order and its spirit. “On the national police” the necessity of determining the definition of “public policy” is also based on the study of the Law of Ukraine.

**Key words:** *rule of law, social order, public order, life, public relations, mechanism of legal regulation, public policy, executive power.*

**Вступ.** Кожна країна будує свою правову культуру та має власний, притаманний тільки їй правопорядок, необхідність зміцнення якого зумовлюється інтересами громадянського суспільства та основами громадянського порядку держави в цілому.

**Актуальність теми** полягає в тому, що сьогодні в науковому середовищі немає єдності у визначенні поняття «громадський порядок», недостатньо досліджено його нормативно-правове регулювання. До того ж у зв'язку з реформуванням правоохоронної системи МВС України в нормативно-правових актах, які регламентують діяльність Національної поліції України, з'явився новий термін «публічний порядок», який де-факто унеможливив існування поняття «громадський порядок».

**Постановка завдання.** Метою дослідження є з'ясування стану вивченості понять «громадський та публічний порядок», їх співвідношення та можливості впровадження у сучасне законодавство України.

Досягненню цієї мети буде сприяти комплексне вивчення проблемних питань у сфері громадського порядку з позицій адміністративного права України та публічного порядку з позицій Закону України «Про Національну поліцію».

Реалізація подібного завдання можлива лише завдяки виробленню системи взаємопов'язаних, послідовних заходів з боку органів державної влади, що мають базуватися на глибокому науковому вивченні реального сучасного стану суспільних відносин.

**Результати дослідження.** Адміністративне право регламентує найважливіші суспільні відносини у сфері громадського порядку: між державними органами, громадянами, громадськими організаціями й органами виконавчої влади і т. ін.

У свою чергу організаційно-нормативний вплив, який здійснюється за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин), спрямований на упорядкування, закріплення, охорону та розвиток суспільних відносин, які і є основою правового забезпечення громадського порядку.

Громадський порядок забезпечується різноманітною діяльністю нормотворчих органів держави, пов'язаною з вибором і реалізацією типу, методів, форм, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання юридичного механізму охорони громадського порядку. Механізм правового регулювання визначений системою всіх державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких держава здійснює владно-розпорядчий вплив на сферу громадського порядку.

У системі державно-правових (юридичних) засобів впливу на регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку переважають адміністративно-правові форми.

Адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку мають державно-владний характер, що полягає у здійсненні суб'єктами охорони від імені держави в межах своєї компетенції повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами. Адміністративне забезпечення громадського порядку має розпорядчий характер, оскільки органи державної влади мають право видавати розпорядження та давати вказівки, обов'язкові для виконання всіма, кого вони стосуються, а за необхідності застосовувати передбачені законом заходи примусу [1, с. 54].

На нашу думку, розглядаючи питання адміністративно-правового забезпечення громадського порядку, обов'язково треба звернути увагу на теоретичні та практичні результати досліджень провідних вчених та практиків.

Розробкою проблематики зміцнення правопорядку, що має важливе значення для удосконалення загальнодержавної системи громадського порядку, займалися такі науковці: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, О.К. Безсмертний, Ю.П. Битяк, І.І. Веремєнко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд, Р.А. Калужний, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.П. Коренєв, Т.О. Коломоєць, С.Ф. Константинов, М.В. Лошицький, Н.П. Матюхіна, В.І. Олефір, В.П. Петков, Г.О. Пономаренко, А.В. Сєрьогін, В.Ф. Сіренко, М.І. Єропкін та ін.

Однак однозначного тлумачення поняття громадського порядку в юридичній науці не існує. Переважає думка, що в основу громадського порядку покладено суспільні відносини, врегульовані нормами права й іншими соціальними нормами. Але, аналізуючи чинне законодавство України, ми можемо помітити, що термін «громадський порядок» має багато значень, на основі яких вчені дають йому певні дефініції, найбільш фундаментальними серед яких були наукові праці вчених саме Радянського Союзу.

Так, для прикладу наведемо визначення, запропоноване вченим А.В. Сєрьогіним, який зазначав, що «радянський громадський порядок, в тому його значенні, у якому він розглядається, є урегульована нормами права та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, встановлення, розвиток та охорона яких забезпечує підтримку громадського порядку та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності та суспільної моральності» [2, с. 17].

Науковець Т.О. Коломоєць вважає, що «громадський порядок – це певна система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю та їх майну» [3, с. 441].

Досить цікавим є визначення вчених В.І. Олефір та С.Ф. Константинова, які зазначають, що «громадський порядок треба розуміти як урегульовану правовими та іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недогортаність житла, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян» [4, с. 16].

Також заслуговує на увагу думка О.К. Волоха, який трактує цей термін у такому розумінні: «Громадський порядок – це певна система відносин належного порядку, що склалася в суспільстві, яка відповідає інтересам держави та всіх її громадян. Це сукупність установлених у державі правил поведінки в громадських місцях, які регулюють правові, моральні та інші соціальні норми» [5, с. 660].

Більш вужчим є поняття, запропоноване О.Ф. Скакун, що вживається в такому значенні: «Громадський порядок є стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання» [6, с. 492].

Найбільш ґрунтовне визначення терміна «громадський порядок», на нашу думку, дає М.В. Лошицький, який конкретизує та структурує його завдяки змістовному викладу і таким чином зводить його до такої дефініції: «Громадський порядок – це результат неухильного та ретельного виконання кожної зі сторін своїх обов'язків, які склалися під впливом правових та інших соціальних норм і суспільних відносин, що виникли в їх результаті, за своїм місцем забезпечуючи недоторканість життя, здоров'я та гідності громадян, власності, умов нормальної діяльності установ, підприємств, посадових осіб і громадян» [7, с. 129].

Отже, розглянувши поняття «громадського порядку» та його сутність, варто перейти до аналізу чинного законодавства, що визначає правову основу громадського порядку в сучасних умовах.

Досить вагомим місцем серед правових норм, що забезпечують правову основу громадського порядку, безперечно, посідає Конституція України, у якій відповідно до третьої статті йдеться про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [8].

Забезпечення громадського порядку є одним з 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 (статті 34, 35, 36, 39 Конституції України) [8].

Глава 12 Кримінального кодексу України «Злочини проти морального порядку і моральності» містить вагомий перелік злочинів та одночасно визначає їхнім спільним родовим об'єктом громадський порядок [9].

Проаналізувавши Кодекс України про адміністративні правопорушення, конкретно 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 [10].

Дослідивши положення чинного законодавства, зокрема весь наведений вище поняттєво-категоріальний апарат терміна «громадський порядок», можна сказати, що всі ці поняття мають різне теоретичне і практичне значення.

Але на цьому певна неузгодженість та невідповідність у нормах чинного законодавства України стосовно регулювання поняття «громадський порядок» не закінчується. Здійснивши аналіз законодавчої бази, можна зазначити, що термін «громадський порядок» закріплено у двох нормативних актах, а саме в:

– законі України № 3673-VI від 8 липня 2011 р. «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», який визначає громадський порядок як 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 [11];

– наказі МВС України № 550 від 11 листопада 2010 р. «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України», що трактує громадський порядок як систему суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі [12].

Але, крім відсутності єдиного категоріального апарату і трактування поняття «громадський порядок» в адміністративному праві, найбільше уваги заслуговує поява нового терміна «публічний порядок», закріпленого у Законі України «Про Національну поліцію» [13].

Так, у Законі України «Про Національну поліцію», конкретно в:

– ст. 1 вперше трапляється дефініція «публічний порядок»;

– п. 1. ч. 1. ст. 2 публічний порядок виступає одним з завдань Національної поліції;

– п. 1. ч. 2. ст. 9 цей термін визначено як сферу забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національної поліції, яка досягається завдяки інформуванню органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості, щодо його стану;

– п. 1. ч. 1 ст. 16 регламентовано повноваження Міністра внутрішніх справ у відносинах з поліцією, саме у контексті необхідності формування державної політики у сфері публічного порядку;

– п. 3. ч. 1. ст. 22 зазначено, що до основних повноважень керівника поліції входить винесення на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічного порядку;

– п. 10. ч. 1. ст. 23 забезпечено основні повноваження поліції через вживання заходів для забезпечення публічного порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

– ст. 36 публічний порядок зазначається в контексті обмеження чи заборони доступу особи до визначеної території або об'єкта на певний строк, якщо в цьому є необхідність. Крім того, можливе обмеження або заборона руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону під час аварій та інших надзвичайних ситуацій.

У процесі дослідження Закону України «Про Національну поліцію» нами сформовано бачення, зміст якого полягає в тому, що публічний порядок забезпечується завдяки відкритій та прозорій діяльності поліцейських та органів виконавчої влади в особі Міністра внутрішніх справ щодо виконання ним своїх повноважень як керівника, спрямованих на формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки України.

**Висновки.** Отже, судячи з вищезазначеного, можна підбити такі підсумки: існування тверджень «громадський порядок» та «публічний порядок» в одному науковому та законодавчому просторі створює юридичну колізію, адже поняття «публічний порядок» ніколи раніше не використовувалось для позначення певних правових аспектів у цьому контексті. До того ж Основний Закон України (Конституція України) також не визначає його правових засад. У зв'язку з цим потрібно забезпечити чіткі визначення громадського та публічного порядку, які матимуть відображення в законодавстві України. Так само потрібно внести зміни та доповнення до вже існуючого Закону України «Про Національну поліцію» для визначення державної політики у сфері громадського та публічного порядку.

Ми вважаємо, що для того щоб завершити правову реформу в нашій країні, законодавчій владі потрібно вкрай серйозно поставитись до вирішення цієї проблеми, адже від стану урегульованості громадського порядку залежить рівень добробуту суспільства в державі.

#### Список використаних джерел:

1. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А Подоляка. – Вісник Національної академії прокуратури України, 2009.
2. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : [учебное пособие] / А.В. Серегин. – М. : Редакционно-издательский отдел, 1975. – 194 с.
3. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – 2-ге вид. змінене і доп. – К. : Істина, 2012. – 527 с.
4. Організація діяльності міліції громадської безпеки : [навчальний посібник] / за заг. ред. В.І. Олефір, С.Ф. Константінова – К. : Дірект Лайн, 2012. – 180 с.
5. Колпаков В.К. Курс адміністративного права в Україні : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид. перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 869 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
7. Лошицький М.В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : [монографія] / М.В. Лошицький. – К. : МП Леся, 2013. – 370 с.
8. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/750-18>.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. (зі змінами й доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (зі змінами й доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
11. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.
12. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 р. № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.