

*Лошицький М. В.,  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## ПРЕДМЕТ ОХОРОНИ ПОЛІЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню громадського порядку як предмета охорони поліцейної діяльності держави. Розглядаються особливості діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадського порядку, шляхів, засобів й методів діяльності, що передбачає необхідність визначення сутності громадського порядку.

**Ключові слова:** громадський порядок, громадська безпека, поліцейна діяльність, конституційні права і свободи громадян.

**Постановка проблеми.** Забезпечення в країні належного громадського порядку, який відповідає вимогам сучасного періоду, є однією з функцій держави, у здійсненні якої важлива роль відводиться органам внутрішніх справ, для яких, відповідно до правових положень, забезпечення громадського порядку в країні є головною метою.

Розв'язанню проблем діяльності міліції щодо охорони громадського порядку було присвячено праці таких учених, як С.М. Алфьоров, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.М. Гусаров, І.П. Голосніченко, О.В. Негодченко, В.О. Заросило, Т.П. Мінка, В.К. Колпаков, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнко, В.Н. Гречуха, В.А. Гуменюк, Д.Г. Заброта, М. В. Лошицький та ін.

Роботи цих науковців мають значну наукову та практичну цінність щодо дослідження охорони й забезпечення громадського порядку.

**Метою статті** є визначення особливостей діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадського порядку.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначення сутності громадського порядку як предмета охорони поліцейної діяльності держави;
- характеристика особливостей діяльності органів внутрішніх справ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В наявній юридичній літературі до сьогодні ще не склалося єдиної думки щодо поняття громадського порядку. Одні автори ототожнюють його з поняттям правопорядку, порядком суспільних відносин [1], інші – розуміють під громадським порядком певну поведінку людей у громадських місцях [2], треті – пов'язують це поняття з громадськими відносинами, які забезпечують створення нормальних умов для діяльності громадян, підприємств, установ, організацій.

Звернення до конституційних норм не дає змоги зробити певного висновку про те, що необхідно розуміти під громадським порядком і на кому лежить обов'язок з охорони громадського порядку.

Аналіз широкого спектра прав, які надає Конституція України кожному своєму громадянину, надає можливість стверджувати, що в Україні кожний громадянин має право на вільний розвиток своєї особистості. Розділ II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» визначає однакові конституційні права і свободи. Проте реалізація цих прав і свобод можлива лише за певних умов, зокре-

ма при забезпеченні громадського порядку, а Конституція не покладає обов'язку щодо забезпечення громадського порядку на державу й не визнає цей обов'язок важливою функцією держави.

Глава X Кримінального кодексу України об'єднує склади злочинів, родовим об'єктом яких, як указано в самому кодексі, є громадський порядок. Коло цих злочинів досить широке та визначає, які діяння мають об'єктом посягання громадський порядок.

Вивчення адміністративного законодавства засвідчує, що Кодекс України про адміністративні правопорушення у главі 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку» теж об'єднує склади адміністративних правопорушень, об'єктом посягань яких є громадський порядок [3].

Наведені вище положення чинного законодавства, а також наявні в юридичній літературі визначення громадського порядку дають змогу стверджувати, що в це поняття вкладається різний зміст. Водночас правильне визначення поняття громадського порядку має не тільки теоретичне, а й суттєве практичне значення.

По-перше, правильне визначення поняття громадського порядку, його місця та значення в державному будівництві необхідно для вирішення низки проблем правового регулювання суспільних відносин.

По-друге, це потрібно для вирішення питання про ступінь суспільної небезпеки посягання на громадський порядок і його правової кваліфікації. Так, наприклад, в одних випадках за дії, що порушують громадський порядок, законом передбачена кримінальна відповідальність, а в інших – адміністративна. У низці випадків за порушення громадського порядку вживаються заходи громадського впливу – обговорення в колективах тощо.

По-третє, правильне і єдине визначення поняття громадського порядку має важливе значення під час вирішення питань про розподіл компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері охорони громадського порядку.

Базуючись на загальному аналізі вчення про громадський порядок, чинного законодавства, а також правоохоронної діяльності державних органів, ми виявляємо необхідність узагальнення поняття громадського порядку й визначення системи понять громадського порядку, навіть допускаючи можливість відмови від такої складної термінології, як громадський порядок у широкому розумінні слова, громадський порядок у вузькому розумінні, у спеціальному розумінні тощо. Існування громадського порядку в широкому розумінні як усієї сукупності суспільних відносин, що склалися в нашій незалежній державі, не викликає заперечень. Тому деякі представники юридичної науки, щоб виключити цю складну несталу термінологію, пропонують громадський порядок у широкому розумінні іменувати державним порядком, маючи на увазі державний і суспільний устрій, що склалися.

Визначення громадського порядку у вузькому або спеціальному розумінні, очевидно, потребує детальнішого вивчення й удосконалення.

Також для виявлення сутності громадського порядку необхідно враховувати умови соціального життя та особливості досліджуваного явища. Під цим кутом зору до громадського порядку у вузькому розумінні зараховують суспільні відносини, що складаються, переважно в громадських місцях, а також деякі суспільні відносини, що складаються поза громадськими місцями [4].

Виходячи з вищевикладеного, громадський порядок являє собою урегульовану правовими й іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які становлять режим життєдіяльності у відповідних регіонах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності й умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян. Таке визначення громадського порядку не суперечить сутності цього поняття, офіційно визнаного вченими-адміністративістами ще за радянських часів.

На більш детальному рівні громадський порядок можна розглядати як результат неухильного та ретельного виконання кожної зі сторін своїх обов'язків, які склалися під впливом правових та інших соціальних норм і виникають у результаті цих суспільних відносин, своїм змістом забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності, умов нормальної діяльності установ, підприємств, посадових осіб і громадян. Невиконання однією зі сторін з яких-небудь причин зумовлених суспільними відносинами обов'язків порушує відносини, що склалися, та робить неможливим реалізацію другою стороною свого права, що й тягне порушення тією чи іншою мірою режиму, що склався, тобто громадського порядку, якщо це стосується відносин, які становлять його сутність.

Між тим, невиконання сторонами обов'язків, що випливають із відносин, які склалися, і неможливість з цієї причини реалізації відповідних прав може відбуватися з різних підстав як морального, психологічного, так і правового, економічного, організаційного характеру. Це приводить до важливого висновку про те, що реальний вияв суспільних відносин залежить не тільки від умов і обставин, створених самими суб'єктами відносин, а й від тих, які знаходяться за межами волі учасників відносин. У зв'язку з цим слід визнати, що громадський порядок включає не тільки певні системи суспільних відносин, а й супутні їм сприятливі умови й обставини, які забезпечують їх безперешкодний вияв.

Що ж все-таки являє собою поняття громадського порядку, з яких елементів складається громадський порядок? Поняття «громадський порядок» являє собою категорію, яка складається переважно з трьох основних елементів:

- зміст громадського порядку;
- засоби його регулювання;
- цілі встановлення громадського порядку.

Зміст громадського порядку складається з певної частини суспільних відносин, а також супутніх їх вияву умов та обставин. Необхідність чіткого визначення громадського порядку вимагає точного обмеження цієї сукупності суспільних відносин від усіх інших, що склалися в суспільстві. Це становить найбільш складну проблему. Річ у тому, що й до сьогодні в правовій літературі немає чіткого обмеження суспільних відносин у сфері громадського порядку від інших відносин. Як відомо, громадський порядок являє собою складне соціальне явище і його забезпечення вимагає комплексного підходу. Це завдання в нашій країні зараховано до загальнодержавних, у зв'язку з

чим закономірним убачається встановлення змісту громадського порядку шляхом виділення за допомогою правового регулювання певних систем суспільних відносин, які утворюють самостійну цілісність і забезпечення яких покладається на відповідних суб'єктів управління. Тому, базуючись на чинному законодавстві та практиці діяльності правоохоронних органів, можна зробити висновок, що зміст громадського порядку становлять такі системи суспільних відносин:

- система суспільних відносин, що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян;
- система суспільних відносин, що забезпечують збереження власності;
- система суспільних відносин, що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Зміст громадського порядку тісно переплітається зі змістом громадської безпеки, яка, як зазначається в юридичній літературі, являє собою відносини, пов'язані з відверненням або ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людини наслідків, які викликані небезпечною для оточуючих поведінкою людей або дією стихійних сил природи [5]. Відомо, що невиконання своїх взаємних обов'язків учасниками відносин може мати місце за обставин і з причин, які знаходяться за межами їх волі. Порушити нормальний порядок суспільного життя, суспільних відносин, що склалися та створити загрозу безпеці громадян, майна, порушити нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян можуть і такі обставини, як стихійні лиха: пожежі, паводки, землетруси, епідемії тощо. До шкідливих наслідків можуть призвести непередумані організація вуличного руху, проведення масових заходів тощо. Взаємозв'язок цих груп суспільних відносин полягає в тому, що безумовне здійснення суспільних відносин сфери безпеки є обов'язковою умовою реального вияву відносин у сфері громадського порядку. А тому необхідно визнати, що складовою змісту громадського порядку є громадська безпека, яка також ґрунтується на суворому виконанні встановлених вимог учасниками відносин з метою запобігання та ліквідації шкідливих наслідків стихійних сил природи чи інших небезпечних для суспільства явищ.

Обов'язковим елементом громадського порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які становлять зміст громадського порядку: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття [6]. За їх допомогою встановлюються права й обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій. Крім того, за допомогою засобів регулювання формуються відповідні установи, покликані забезпечувати безперешкодну реалізацію суспільних відносин, що склалися, а також визначаються їх компетенція, сфера впливу.

Через правові норми регулюються найбільш складні й важливі суспільні відносини. Водночас багатогранність суспільного життя не дає змоги всі суспільні відносини врегулювати правовими засобами. Численні суспільні відносини мають нескладний характер і в результаті повсякденного вияву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, правилами громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями [7].

У зв'язку з цим важливе значення має виявлення сутності правил співжиття, які входять до системи засобів регулювання суспільних відносин у сфері громадського порядку. Для правил громадського співжиття, які склалися в нашій країні, характер-

на та обставина, що формуються вони не державою, а громадською правосвідомістю й регулюють переважно зовнішню сторону взаємовідносин людей.

Правила громадського співжиття регулюють найширше та різноманітне коло суспільних відносин, які складаються в процесі багаторазового застосування в усіх сферах життя й діяльності членів суспільства. У зв'язку з цим установити яке-небудь певне коло суспільних відносин, які регулюються правилами громадського співжиття, не видається можливим, тому що вони нерідко регулюються й іншими нормами, зокрема правовими, моральними. У низці випадків за сукупності певних умов суспільні відносини, які регулюються правилами громадського співжиття, при їх недотриманні вимагають застосування норм права [8].

Обов'язковим елементом громадського порядку є також визначення цілей суспільних відносин, що складаються, та їх регулювання. Загальними цілями громадського порядку є такі:

– забезпечення недоторканності життя, здоров'я, гідності та прав людини і громадянина;

– забезпечення недоторканності власності;

– підтримання необхідних умов нормальної діяльності підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Отже, поняття громадського порядку в широкому розумінні (державний порядок) і поняття громадського порядку у вузькому розумінні ширші за поняття правового порядку, оскільки громадський порядок у вузькому розумінні включає в себе більш широке коло суспільних відносин за способом їх регулювання. Проте викладене не дає нам повної картини всієї широти й усього обсягу змісту громадського порядку.

Щоб зрозуміти сутність громадського порядку, необхідно розглянути цю категорію в її повному обсязі, тобто ввести поняття «масштабність громадського порядку».

Адміністративісти 60-80-х років минулого століття М.І. Єропкін, А.В. Серьогін та І.І. Веремеєнко правильно охарактеризували сферу громадського порядку як особливу сферу суспільних відносин, яка є різновидом сфери державно-управлінських відносин, але водночас автономна [9]. Проте категорія громадського порядку не була осмислена в адміністративно-правовій науці з філософських позицій, і їй давалось більшістю адміністративістів обмежене трактування. Така недооцінка найважливішої категорії адміністративного права відображена фактично в усіх підручниках адміністративного права радянської епохи, у тому числі виданих професорами вищих шкіл а Академії МВС.

Щоправда, у законодавчій практиці 60-х років минулого століття, зокрема в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за посягання на життя, здоров'я та гідність працівників міліції та народних дружинників» від 15 лютого 1962 р. і в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 р. [11], намітився підхід до категорії громадського порядку як до достатньо широкої та багатогранної, але Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 р. знову відвів їй скромне місце, надзвичайно звузив межі громадського порядку в главі 14. Здається, що вузький погляд законодавця на цю категорію зберігся й у Законі України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. [10] і в інших сучасних законодавчих актах, що регламентують діяльність інших наглядових структур.

Глобальність поняття громадського порядку підкреслюється тим, що в кримінально-правовому просторі – це де-факто найбільш об'ємний об'єкт злочинних посягань. Під час скоєння злочину проти особи в громадському місці винна особа посягає не тільки на життя, здоров'я, честь і гідність конкретного громадянина, а також посягає й на громадський порядок, хоча

такі злочини не включені в главу злочинів проти громадського порядку. Особливо це характерно для такого серйозного злочину, як убивство в громадському місці, яке, зазвичай, містить елементи прямого посягання на громадський порядок і викликає вкрай негативний громадський резонанс.

Аналогічна картина спостерігається у світі адміністративно-правового простору. Тут також де-факто громадський порядок являє собою найбільш об'ємний об'єкт протиправних посягань, проте представлений тільки в главі 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), що охоплює порівняно невелику групу адміністративних правопорушень (дрібне хуліганство, розпиття спиртних напоїв у громадських місцях, азартні ігри тощо). Між тим громадський порядок є об'єктом посягання в більшості глав особливої частини КУпАП. Наприклад, більшість адміністративних правопорушень на транспорті, адміністративних правопорушень у галузі житлово-комунального господарства й у сфері порядку управління (відповідно, глави 10, 11, 15 КУпАП) посягають одночасно й на громадський порядок.

**Висновки.** Отже, громадський порядок – це багатогранна й масштабна категорія, яка потребує всебічного і глибокого вивчення. Масштабність сфери громадського порядку виражається також у її прихованому зв'язку з багатьма іншими сферами суспільних відносин: з внутрішнім трудовим розпорядком на підприємствах і в установах, сімейним побутом і відпочинком громадян. Низька трудова та службова дисципліни, аморальна атмосфера в сім'ї негативно впливають на громадський порядок, нерідко є першопричиною скоєння правопорушень у громадських місцях.

### Література:

1. Дементьев Н.В. Участие трудящихся в охране общественного порядка в СССР / Н.В. Дементьев. – М., 1960. – С. 7; Матышевский П.С. Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения / П.С. Матышевский. – М., 1964. – С. 8–12; Игитов В.И. О сфере правового регулирования в области обеспечения общественного порядка / В.И. Игитов // Вестник МГУ. Серия Х «Право». – 1964. – № 2. – С. 40–44.
2. Кузнецов Н.В. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка / Н.В. Кузнецов. – М., 1963. – С. 9; Кириченко В.Ф. Об усилении борьбы с хулиганством / В.Ф. Кириченко. – М., 1967. – С. 7.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Станом на 25 жовтня 2005 року. – К. : Велес, 2005. – 184 с.
4. Єропкін М.І. Адміністративно-правовая охрана общественного порядка / М.И. Єропкін, Л.Л. Попов. – Л. : Лениздат, 1973. – С. 7.
5. Жетписбаев Б.А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и нравственность : [учебное пособие] / Б.А. Жетписбаев, Т.М. Айкумбаев. – Алматы : Юрид. лит., 2008. – С. 36.
6. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – С. 147.
7. Манжула А.А. Понятие административно-правового обеспечения общественного порядка // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – №. 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/108-8772>.
8. О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : [монографія]. – Х. : Державне спеціалізоване видавництво «Основа», 2005. – С. 116–117.
9. Єропкін М.І. Управление в области охраны общественного порядка / М.И. Єропкін. – М., 1965. – С. 37; Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин. – М., 1975. – С. 48; Веремеєнко І.І. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядка / І.І. Веремеєнко. – М., 1981. – Ч. 1–2. – 1981. – С. 16–19.
10. Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 22.01.1991. – № 4. – С. 95. – Ст. 20.
11. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1966. – № 30. – Ст. 595.

**Лошицкий М. В. Предмет охраны полицейской деятельности государства**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию общественного порядка как предмета охраны полицейской деятельности государства. Рассматриваются особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка, путей, средств и методов деятельности, которая предусматривает необходимость определения сущности общественного порядка.

**Ключевые слова:** общественный порядок, общественная безопасность, полицейская деятельность, конституционные права и свободы граждан.

**Loshitskiy M. Subject of police of the state**

**Summary.** The scientific article is devoted the necessity of research of public peace as the article of guard of constabulary activity of the state. Features are examined, to activity of organs of internal affairs on providing of public peace, determination of ways, facilities and methods of activity which foresees the necessity of determination of essence of public peace.

**Key words:** public peace, public safety, constabulary activity, constitutional rights and freedoms of citizens.