

злочину чи скоєння тяжких злочинів, закріплені в законодавстві Республіки Казахстан, реалізувати на рівні Основного Закону та законодавства України, тим самим розвіявши думку про привілеї суддів

Конституційного Суду України, а саме про наявність у них імунітету як щита безкарності для суддів, що скоїли або можуть скоїти будь-які злочини.

Література

1. Савенко М. Незалежність судді конституційного суду України / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 75–84.
2. Сопельцева Н. С. Иммуниеты в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Сопельцева. – Челябинск, 2003. – 234 с.
3. Бабій І. Незалежність судової влади в особі судді – запорука демократичної держави / І. Бабій // Підприємництво, господарство і право : наук.-практ. госп.-прав. журнал. – 2007. – № 5. – С. 160–162.

Надійшла до редколегії 16.06.2009

Анотації

У статті проведено порівняльно-правовий аналіз практики нормативного регулювання імунітету суддів Конституційного Суду України і країн СНД. Запропоновано низку теоретичних висновків та практичних рекомендацій, які спрямовані на вдосконалення правової основи забезпечення недоторканності суддів Конституційного Суду України.

В статье проведен сравнительно-правовой анализ практики нормативного регулирования иммунитета судей Конституционного Суда Украины и стран СНГ. Предложен ряд теоретических выводов и практических рекомендаций, которые направлены на усовершенствования правовой основы обеспечения неприкосновенности судей Конституционного Суда Украины.

In the article comparative-legal analysis of practice of normative regulation of Constitutional Court of Ukraine and CIS judges immunity is made, it is proposed some theoretical conclusions and practical recommendations for improvement of legal basis of ensuring Constitutional Court of Ukraine judges immunity.

УДК 351.75 (477+430)

Р. С. МЕЛЬНИК,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
начальник науково-дослідної лабораторії з проблем попередження
правопорушень та взаємодії з населенням і громадськістю
Навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА» ТА «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК» У НІМЕЦЬКІЙ ТА УКРАЇНСЬКІЙ НАУЦІ І ЗАКОНОДАВСТВІ

Досить часто при аналізі чинних нормативних актів ми зустрічаємо поняття «громадська безпека» та «громадський порядок». Так, зазначені дефініції неодноразово використовуються у законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення

волі» [1] та «Про правовий режим надзвичайного стану» [2], Кодексі України про адміністративні правопорушення [3] тощо. Майже такого ж поширення названі терміни набули й у німецькому законодавстві. Наприклад, у § 15 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про зі-

брання» [4] передбачена можливість заборони проведення зібрання у разі, якщо таке зібрання буде загрожувати громадській безпеці або громадському порядку; відповідно до § 55 Закону Федеральної республіки Німеччина «Про перебування, трудову діяльність та інтеграцію іноземців на території федерації» іноземець може буди видворений за межі держави, «якщо його перебування завдає шкоди громадській безпеці та порядку або іншим важливим інтересам Федеративної Республіки Німеччина» [5].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про значущість понять «громадська безпека» і «громадський порядок» для сучасного суспільства та держави, оскільки, врешті-решт, їх повноцінне існування можливе саме за наявності сталої громадської безпеки та непорушного громадського порядку. З огляду на це, принципової наукової значущості та **актуальності** набуває дослідження сутності та змісту названих термінів, що і є основною **метою** даної статті. Відзначимо, що на сьогодні в українській правовій науці поняття «громадська безпека» і «громадський порядок» завдяки науковій діяльності О. М. Бандурки, О. К. Безсмертного, І. П. Голосніченка, Ю. О. Небеского та ряду інших авторів набули певного наукового з'ясування, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Це пов'язано насамперед із відсутністю офіційного визначення громадської безпеки та громадського порядку, що, безумовно, негативно впливає на ефективність, а подекуди і законність правозастосування, перш за все, у сфері діяльності правоохоронних органів.

Продовженням наукової роботи над значеною проблематикою є дана стаття, новизна якої полягає в тому, що дослідження сутності та змісту термінів «громадська безпека» та «громадський порядок» буде здійснено через призму зарубіжного досвіду. Таким чином, досягти мети даної статті планується через вивчення як вітчизняного, так і зарубіжного (німецького) досвіду у сфері наукового визначення та нормативного закріплення названих вище категорій, з подальшим формулюван-

ням власних висновків. Розпочнемо з аналізу здобутків наших німецьких колег.

Розглядаючи німецьку наукову літературу, не можна не зазначити, що поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» є широко дослідженими категоріями. Про їх зміст та сутність розмірковує кожен автор, що вдається до дослідження поліцейського права Німеччини, яке, до речі, є самостійною галуззю права в межах особливої частини німецького адміністративного права. Інакше кажучи, громадська безпека та громадський порядок є центральними науковими категоріями німецького поліцейського права. Це пов'язано з тим, що на першому плані діяльності органів поліції та органів із забезпечення громадського порядку Німеччини традиційно стоять завдання, пов'язані з профілактикою (попередженням) небезпеки, що досягається, зокрема, через забезпечення (охорону, захист) громадської безпеки та громадського порядку.

Громадська безпека, на думку німецьких науковців, є досить складним поняттям, у змісті якого традиційно виділяють декілька складових елементів. Так, Т. Манн [6, с. 174] вважає, що захист громадської безпеки означає захист об'єктивного правопорядку, який охоплює три складника:

а) захист недоторканності правопорядку. З точки зору захисту недоторканності правопорядку громадська безпека означає, що органи поліції та органи із забезпечення громадського порядку можуть вживати заходів щодо будь-якого порушення норм кримінального або адміністративного законодавства. На думку Т. Манна, це дуже важливо для практики, оскільки сьогодні існує значна кількість адміністративно-правових законодавчих актів, які хоча й містять у собі приписи наказового та заборонного характеру, за порушення яких іноді навіть передбачається накладення штрафу, однак у них не закріплюються норми про повноваження, які б дозволили за допомогою адміністративного акта визначити певний варіант обов'язкової поведінки для конкретного суб'єкта. Інакше кажучи, у нормативних актах прямо не

передбачена можливість органів поліції видавати адміністративний акт у разі виявлення порушень такого нормативного акта. У таких випадках сполучною ланкою між «звичайним» адміністративним правом та поліцейським правом якраз і є категорія «захист недоторканності правопорядку», яка дає можливість органам поліції та органам із забезпечення громадського порядку протидіяти порушенням адміністративно-правових норм, спираючись на це загальне положення;

б) захист цілісності (життєдіяльності, функціонування) держави, її установ та організацій. Як порушення громадської безпеки, що завдає шкоди державним установам, німецька судова практика одностайно розглядає, наприклад, проведення забороненого на конституційному рівні страйку вчителів. Проте в окремих випадках, як зазначається у літературі [6, с. 175], досить складно виявити у діях особи небезпеку для цілісності держави, її установ або організацій. Так, дискусійним є питання щодо того, чи загрожують громадській безпеці дії особи, яка, перебуваючи на узбіччі автомобільної дороги з табличкою «Обережно, поліцейський радар», попереджає проїжджаючих водіїв про наявність попереду замаскованого пристрою для вимірювання швидкості руху. Більшість зацікавлених осіб висловлюється за те, що такі дії завдають шкоди громадській безпеці, оскільки вони перешкоджають органам поліції виконувати профілактичні заходи, а отже, знижують працездатність державної установи – поліції. У той же час існує й інша точка зору, яка зводиться до того, що в даному випадку немає ніякого порушення спеціальної норми, а навпаки, такі дії спонукають водіїв до дотримання правових норм;

в) захист суб'єктивних прав та майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свободи, гідності та майна). Говорячи про громадську безпеку в ракурсі захисту суб'єктивних прав, німецькі вчені відзначають, що тут центральну роль відіграє аспект захисту здоров'я громадян, який, наприклад, береться до уваги при виданні індивідуального розпорядження про необ-

хідність тримання злих собак у намордниках та на прив'язі. Зазначений аспект узаконює також і видане на підставі названого застереження розпорядження про заборону роботи лікаря, який не має медичної освіти, оскільки його дії можуть завдати шкоди пацієнтам [6, с. 175]. Разом із цим, необхідно відзначити, що оскільки громадська безпека є публічно-правовою категорією, то при заподіянні шкоди приватним відносинам (приватноправовому статусу особи) на поліцейський захист можна розраховувати тільки тоді, коли хоча б один публічний інтерес перебуває під захистом поліції. Це пов'язано з тим, що захист приватноправового порядку належить до компетенції загальних судів, до яких і мають звертатися за захистом зацікавлені особи. Відповідно до § 1 Закону Північної Рейн-Вестфалії «Про поліцію» [7] органи поліції повинні лише тоді вживати заходів щодо захисту приватних прав, якщо судовий захист може настати несвоєчасно та якщо без поліцейської допомоги реалізація права стане неможливою або буде суттєво ускладнена.

Однак зазначене вище положення не діє тоді, коли одночасно з порушенням приватноправового порядку відбувається порушення кримінально-правової норми. Подібна ситуація знаходить, зокрема, релевантне вираження у випадках вчинення правопорушень, пов'язаних із проникненням у житло. Якщо має місце злочин, що посягає на недоторканність житла, передбачений § 123 Кримінального кодексу ФРН [8], то наявне об'єктивне порушення правового порядку, у зв'язку з чим стають недоцільними питання про межі та обсяг поліцейського захисту приватних інтересів третіх осіб.

Разом із цим, німецькі вчені наголошують на тому, що про наявність публічних інтересів не можна говорити, коли особа завдає шкоди виключно сама собі, наприклад, через паління або через зайняття альпінізмом. Проте у разі, якщо така «самошкода» буде поширювати свою негативну дію на третіх осіб, застосування поліцейських заходів стає допустимим [6, с. 176].

Отже, як впливає з викладеного вище,

німецькі вчені під громадською безпекою розуміють певний стан суспільних відносин, який характеризується непорушністю: а) правопорядку; б) функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції; в) суб'єктивних прав та майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свободи, гідність, майно тощо). Інакше кажучи, рівень громадської безпеки вимірюється рівнем дотримання приватними особами правових норм. Разом із цим, як було показано вище, зазначена категорія не має чітко визначених меж, що, як наслідок, дозволяє органам поліції оперативно та ініціативно підходити до виконання завдань, пов'язаних із забезпечення громадської безпеки.

Поряд із поняттям громадської безпеки в німецькому поліцейському праві використовується й поняття «громадський порядок», що традиційно розглядається як сукупність неписаних правил, які використовуються для регулювання поведінки окремих осіб у публічних місцях і дотримання яких є необхідною передумовою впорядкованого громадянського співжиття [9, с. 96]. Нині це поняття отримало офіційне визначення у законодавстві, проте далеко не всі дослідники та державні діячі погоджуються з його легалізацією, оскільки в ньому йде мова про суспільні уявлення (відносини), які не знайшли свого закріплення у правових нормах. З огляду на це, багато з діючих законів федеральних земель «Про поліцію» не містять у собі вказівки про обов'язок поліції охороняти громадський порядок. Так, наприклад, Закон Бремена «Про поліцію» [10] у § 1 не розглядає «громадський порядок» як об'єкт поліцейського захисту, наголошуючи на тому, що поліція має своїм завданням лише захист громадської безпеки від різноманітних небезпек.

З огляду на викладене можна зробити висновок, що поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» мають альтернативні внутрішні ознаки: громадська безпека захищає правові блага, тобто майнові цінності та інтереси, які охоро-

нюються законом, тоді як під поняття «громадський порядок» підпадають лише ті об'єкти захисту, які визначаються всіма іншими, крім правових, нормами. Таким чином, «громадський порядок» являє собою відсилне поняття, яке вказує на неписані, не визначені у законодавчому порядку норми – соціальні норми.

Подібний підхід до тлумачення громадського порядку, який надає йому допоміжного значення щодо громадської безпеки, власне, і пояснює, на наш погляд, небажання законодавця покладати на поліцію виконання тих завдань, які не мають чіткого правового окреслення. Принагідно слід відзначити, що рамки громадського порядку мають постійну тенденцію до звуження. Це пов'язано, по-перше, з тим, що в сучасних державах майже всі соціальні відносини між людьми отримали нормативне регулювання, а по-друге, через те, що багато з діючих раніше обмежень, закріплених у нормах моралі, нині на нормативному рівні визнаються допустимими (наприклад, публічні процесії представників сексуальних меншин). Крім цього, не можна не згадати і про тенденції плюралізації сучасного суспільства, в якому відбувається постійне змішування різних культур, поглядів та релігій, що, зрештою, ускладнює формулювання переліку соціальних (моральних) цінностей, які можуть бути охарактеризованими як загально значущі.

Що ж стосується України, то у нас ситуація з нормативним визначенням та науковим тлумаченням названих категорій є дещо іншою.

Перш за все, відзначимо, що в українському законодавстві немає легальних визначень названих термінів, хоча, як вже було сказано вище, вони досить часто використовуються законодавцем. Не набагато кращою є ситуація і в науці. Показовим у цьому плані, на наш погляд, є думка авторів навчального посібника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» про те, що проблема правової охорони громадської безпеки та громадського порядку у нас розроблена недостатньо, а відсутність єдиного розуміння названих категорій у першу чергу негативно впли-

ває на діяльність органів внутрішніх справ як головних суб'єктів, покликаних охороняти громадський порядок та забезпечувати громадську безпеку [11, с. 20]. І хоча це твердження, було висловлено досить давно, проте і сьогодні залишається багато недосліджених аспектів у названій сфері, і це незважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про міліцію» [12] охорона громадського порядку та громадської безпеки є одними з основних завдань міліції. У зв'язку з цим, виникає логічне запитання: що ж охороняє міліція? Що розуміє працівник міліції під громадською безпекою та громадським порядком?

Шукаючи відповіді на ці запитання на сторінках наукової та навчальної літератури, ми можемо відзначити, що під громадською безпекою вчені розуміють: відносини, які попереджають або усувають шкідливі для життя та здоров'я людей наслідки, котрі можуть бути заподіяні в результаті дій людей, або штучним, або природним джерелом підвищеної небезпеки [11, с. 20–21]; відносини, які пов'язані із запобіганням або усуненням загроз для життя і здоров'я людей та їх майна. Громадська безпека пов'язана з проявом негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки при неправильному користуванні ними [13, с. 32]. Що ж стосується громадського порядку, то він розглядається як: стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їх права та свободи, громадській спокій, мораль, людська гідність [11, с. 16]; обумовлена потребами суспільства система урегульованих соціальними нормами відносин, які виникають у громадських місцях у процесі спілкування людей, яка має за мету забезпечення стану спокою суспільного життя, нормальних умов для життя та відпочинку людей, для діяльності державних органів, підприємств, установ та організацій [13, с. 24]; правильне розміщення людей та речей у місцях, які мають суспільне значення, шляхом встановлення їх правового статусу за допомогою моральних, правових та етичних норм [14, с. 240].

Аналіз наведених визначень дозволяє

зробити ряд висновків. По-перше, дефініції громадської безпеки та громадського порядку є доволі складними для розуміння не тільки пересічним працівником міліції та студентом, але і викладачем. Це пов'язано передусім із тим, що визначення наведених термінів, на наш погляд, є досить схожими одне на одне. Розуміють це, напевно, і науковці, у зв'язку з чим ставлять собі за мету, перш за все, не дати їх точне тлумачення, а розмежувати між собою. Так, під громадською безпекою розуміють усунення шкідливих для життя та здоров'я людей наслідків, а під громадським порядком – стан суспільних відносин, при якому забезпечується життя та здоров'я особи. При усій різниці цих визначень, вони, на наше глибоке переконання, мають одну і ту ж саму сутність – забезпечити охорону життя та здоров'я особи. Якщо так, то їх розмежування має штучний характер, який, очевидно, й ускладнює розуміння цих категорій і робить усі спроби дати їх уніфіковані тлумачення безуспішними протягом багатьох десятиріч. По-друге, дослідження названих категорій на сьогодні, на жаль, не є предметом жодної галузі правової науки. У зв'язку з цим склалася досить парадоксальна ситуація, за якої терміни, що мають неабияке наукове та практичне значення, залишаються майже не дослідженими. Що стосується навчальної літератури, то нині потрібно переглянути десяток підручників, щоб знайти хоча б одну сторінку тексту, присвяченого висвітленню сутності та головних ознак громадської безпеки та громадського порядку. По-третє, вітчизняні визначення громадської безпеки та громадського порядку є абсолютно протилежністю до тих визначень, які сформульовані у німецькому поліцейському праві. Цим висновком ми, звичайно, не закликаємо вітчизняних науковців до копіювання зарубіжних праць. У даному випадку мова йде про те, що вітчизняні та зарубіжні правоохоронці, які з кожним днем дедалі частіше залучаються до спільного виконання завдань, пов'язаних з охороною громадської безпеки та громадського порядку, просто не зможуть поро-

зумітися у цих надзвичайно принципових питаннях.

Отже, підводячи загальний **висновок** з викладеного, необхідно відзначити, що ситуація, яка склалася щодо наукового дослідження категорій «громадська безпека» та «громадський порядок», потребує негайного покращення. Нині наукові результати у названій сфері майже повністю не відповідають потребам правоохоронної діяльності, що, безумовно, лише негативно позначається на її ефективності. Для вирішення окреслених вище проблем, на нашу думку, є необхідним: поперше, реанімувати науку поліцейського права, одним із головних завдань якої і має стати доктринальне дослідження категорій «громадська безпека» та «громад-

ський порядок». Ще раз відзначимо, що зазначене завдання може бути вирішене виключно в межах науки поліцейського права, оскільки для інших галузевих правових наук громадська безпека та громадський порядок не є предметом дослідження; по-друге, на фоні євроінтеграційних планів України зовсім не зайвим буде і вивчення зарубіжного досвіду. Як було показано вище, підходи німецьких вчених до тлумачення громадської безпеки та громадського порядку характеризуються простотою, зрозумілістю, а також можливістю застосування їх у практичній діяльності органів поліції, що, власне, і показує наявність тісного зв'язку між наукою та практикою.

Література

1. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 груд. 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
2. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : станом на 20 берез. 2007 р. – Х. : Одиссей, 2007. – 296 с. – (Закони України).
4. Versammlungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland (VersammlG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sadaba.de/GSBT_VersammlG.html.
5. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.asyl.net/Tips/Gesetzestexte/aufenthg.pn.pdf>.
6. Besonderes Verwaltungsrecht : Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht / von Peter J. Tettinger, Wilfried Erbguth und Thomas Mann. – 9, neu bearb. Aufl. – Heidelberg : Müller, 2007. – 556 s.
7. Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polizei-nrw.de/im/stepone/data/downloads/31/00/00/polgnrw.pdf>.
8. Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.
9. Polizeirecht / Christoph Gusy. – 6, Neubearb. Aufl. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2006. – 312 s.
10. Bremisches Polizeigesetz [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.umwelt-online.de/recht/allgemei/laender/hb/polg_ges.htm.
11. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підруч. / [за заг. ред. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
12. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – С. 20.
13. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая / [под ред. А. П. Коренева]. – М. : Щит-М, 2003. – 308 с.
14. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2009

Анотації

На підставі аналізу німецького та українського законодавства про діяльність правоохоронних органів, а також наукових праць з поліцейського та адміністративного права проводиться дослідження понять «громадська безпека» та «громадський порядок». Розроблено рекомендації, спрямовані на поглиблення доктринального дослідження названих категорій.

На основе анализа немецкого и украинского законодательства о деятельности правоохранительных органов, а также научных работ по полицейскому и административному праву проводится исследование понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок». Разработаны рекомендации, направленные на углубление доктринального исследования названных категорий.

According to the analysis of German and Ukrainian legislation on law enforcement agencies activity and also scientific works on police and administrative law the research of definitions «public safety» and «public order» is made. The recommendations directed on profound doctrinal research of already mentioned categories are elaborated.

УДК 342.6(477)

Є. В. ПОНОМАРЕНКО,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Євроінтеграція має стати першочерговим пріоритетом для всіх гілок і рівнів влади в Україні, насамперед для органів виконавчої влади. Це пов'язано з рядом причин, зокрема, з тим, що: органи виконавчої влади є суб'єктами, відповідальними за практичне втілення у життя рішень, які приймаються Верховною Радою України та Президентом України, у тому числі й у сфері євроінтеграції; останні володіють найбільшою кількістю ресурсів (фінансових, організаційних, людських тощо), необхідних для успішного виконання євроінтеграційних завдань України; органи виконавчої влади, так би мовити, пронизують усю державу і, як наслідок, є максимально наближеними до населення країни, без підтримки якого інтеграційні плани України приречені на невдачу.

З огляду на це, **актуальним** є дослідження місця та особливостей діяльності органів виконавчої влади у сфері євроінтеграції України, що є необхідним кроком у напрямку активізації та підвищення ре-

зультативності євроінтеграційних процесів. Проте вирішення зазначеного наукового завдання є досить складним, оскільки система органів виконавчої влади є надзвичайно розгалуженою, що зобов'язує нас зосередити свою увагу в даній статті на аналізі участі в забезпеченні євроінтеграційних процесів лише окремих центральних органів виконавчої влади, що і є **метою** даної статті.

На рівні центральних органів виконавчої влади реалізація заходів з питань забезпечення євроінтеграції України, відповідно до Розпорядження Президента України від 27 червня 1999 р. № 151/99-рп «Про Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу» [1], покладена на: Міністерство економіки України; Міністерство аграрної політики України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство закор-