

**ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ,
ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК
ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ**

Проаналізовано основні підходи до визначення поняття громадського порядку та громадської безпеки, показано їх співвідношення та подано власне визначення останніх. На підставі розуміння зазначених понять чого автором сформульовано поняття адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, при цьому безпосередню увагу приділено систематизації даних правопорушень.

Проанализированы основные подходы к определению общественного порядка и общественной безопасности, показано их соотношение и дано собственное определение последних. На основании понимания указанных понятий автором сформулировано понятие административных правонарушений, которые посягают на общественный порядок и общественную безопасность, при этом непосредственное внимание уделено систематизации указанных правонарушений.

Main approaches to defining public order and public security are analyzed. Their correlation is shown and own definition of the last is presented. The author formulates the notion of administrative offences that infringe on public order and public security on the basis of understanding the mentioned notions. At the same time direct attention is paid to systematization of the mentioned offences.

Актуальність і гострота питань громадського порядку та забезпечення громадської безпеки визначається стрімким зростанням криміногенного потенціалу в усіх сферах громадського життя, зумовленого насамперед негативними процесами, пов'язаними з переходом до нових суспільних відносин: кризовими явищами в економіці, високим рівнем розшарування суспільства, зміною старих механізмів соціального управління, втратою більшістю громадян ідейно-моральних орієнтирів та іншими не менш негативними проявами перехідного періоду. Визначення понять «громадська безпека» та «громадський порядок» є надзвичайно важливим для розуміння сутності адміністративних правопорушень, об'єктом яких виступають громадський порядок та громадська безпека, що є надзвичайно важливим і для теорії адміністративного права, так і для покращення ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема тих, на які покладено обов'язки з профілактики вказаних правопорушень.

Метою даної статті є визначення громадського порядку та громадської безпеки в якості об'єкта адміністративних право-

порушень, формулювання поняття адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, та систематизація вказаних правопорушень.

Правопорушення, як це впливає із самого терміна, є порушенням права, актом, що суперечить праву, його нормам. Скоїти правопорушення – значить порушити норму права.

Основним нормативним актом, який передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [1] (далі – КУпАП), у якому закріплено перелік правопорушень, котрі посягають на суспільні відносини в даній галузі, адміністративних стягнень, що застосовуються за їх вчинення, посадових осіб, уповноважених накладати ці стягнення, а також детально врегульовано цей вид провадження.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки є адміністративне правопорушення, офіційне визначення якого подане у ч. 1 ст. 9 КУпАП. Так, адміністративним правопорушенням (проступком) є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Кожне окреме правопорушення як явище реального життя – конкретне: воно скоюється конкретним суб'єктом, у певному місці і в певний час, суперечить діючому загальноприйнятому правовому правилу, характеризується певними ознаками.

У юридичній літературі аналізу сутності та ознак адміністративного проступку (правопорушення) приділялось достатньо уваги [2; 3; 4]. Учені-адміністративісти виробили безліч визначень, що підкреслюють різні аспекти таких правопорушень. Переважна більшість авторів виділяє такі ознаки, як протиправність, адміністративна караність, суспільна небезпека (шкідливість) і винність діяння правопорушника. Не вдаючись до подробиць існуючих дискусій, зупинимось на аналізі перелічених ознак адміністративних проступків взагалі та адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, зокрема.

Адміністративне правопорушення – це насамперед діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства.

Найбільш дискусійною у юридичній літературі до нашого часу залишається проблема суспільної шкідливості (небезпеки)

адміністративного проступку. Вважаючи розмежування цих двох термінів досить умовним, хотілося б зазначити, що ні окремо взятий адміністративний проступок, ні навіть злочин не можуть становити небезпеку для суспільства в цілому, а ось певної шкоди вони завдають. Тому більш прийнятним для характеристики адміністративного проступку, на нашу думку, є термін «суспільна шкідливість».

Поряд із суспільною шкідливістю, обов'язковою ознакою будь-якого адміністративного правопорушення, у тому числі тих, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, є його протиправність. Правопорушення є відступом від вимог права, це порушення конкретного імперативного юридичного обов'язку чи використання права всупереч його призначенню, тобто зловживання наданим правом.

Адміністративним правопорушенням може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки. Діяння може бути скоєне умисно чи з необережності. Вина виражає психічне ставлення особи, яка здійснила вчинок, котрий суперечить закону, до своїх дій чи бездіяльності та їх наслідків.

Адміністративним правопорушенням, що посягає на громадський порядок та громадську безпеку, визнається таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративна відповідальність. В адміністративному праві відсутнє поняття «покарання» і як наслідок цього – караність не розглядається як обов'язкова ознака адміністративного правопорушення і не закріплюється чинним законодавством.

Утім, окреслення вказаних загальних ознак адміністративного правопорушення не дає нам можливості дати точне визначення тим із них, котрі посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Для формулювання поняття останніх та їх класифікації потрібно звернутися до аналізу об'єкта адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку.

У науці адміністративного права розрізняють загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення [5, с. 48]. Під загальним об'єктом адміністративного правопорушення, як правило, розуміють сукупність суспільних відносин, які охороняються законодавством про адміністративні правопорушення [6, с. 163]. Родовий об'єкт – це однорідна група суспільних відносин, на які посягають адміністративні правопорушення. Окремо варто зазначити, що в залежності від родового об'єкта посягання адміністративні проступки розміщені за главами в особливій частині КУпАП [7, с. 61]. За цим же принципом гл. 14 КУпАП передбачає адміністративні

правопорушення, родовим об'єктом яких є суспільні відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки.

Для характеристики родового об'єкта адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, необхідно визначити ті конкретні правовідносини, які регулюються і охороняються адміністративно-правовими нормами, котрі передбачають застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм.

Вирішення цього завдання пов'язане з необхідністю з'ясування сутності і змісту категорій «громадський порядок» та «громадська безпека», а також зі з'ясуванням їх співвідношення з метою визначення спільних та відмінних ознак.

В існуючій юридичній літературі до теперішнього часу ще не склалась єдина думка стосовно визначення поняття «громадський порядок».

На підставі положень загальної теорії права під громадським порядком у широкому змісті розуміється вся система суспільних відносин, що існують у даному суспільстві. Громадський порядок виходить із самого характеру виробництва, обумовлюється системою виробничих відносин, будучи водночас формою зміцнення й охорони засобів виробництва, необхідною передумовою його поступального розвитку.

У широкому розумінні під громадським порядком розуміють усю сукупність суспільних відносин, що склалися в Україні. Як зазначає М. В. Лошицький, напевно, узаконене твердження не викликає особливих заперечень. Тому деякі представники юридичної науки, щоб виключити цю складну несталу термінологію, пропонують громадський порядок у широкому розумінні називати державним порядком, маючи на увазі державний та суспільний устрій, який склався, що вбачається цілком законним [8, с. 32].

У такому разі виникає враження, що кожне правопорушення, незалежно від того, у якій сфері воно скоєне, посягає на громадський порядок.

Тому з практичного погляду важливіше розглянути громадський порядок у вузькому розумінні, відповідно до якого до громадського порядку відносять суспільні відносини, що складаються, головним чином у громадських місцях, а також деякі суспільні відносини, що складаються поза громадськими місцями (наприклад, надмірний гамір чи бійка у приватній квартирі, що заважає мешканцям інших квартир будинку).

Місця громадського значення обмежені відомими просторовими межами. До них належать вулиці, проспекти, площі, вокзали, стадіони, базари, магазини, видовищні заклади і т. п. Ю. М. Козлов писав: «Громадський порядок – це встановлений

державою порядок поведінки в громадських місцях, тобто на вулицях, майданах, у парках, на стадіонах, під час вуличної ходи, демонстрацій і т. п.» [9, с. 197]. Для громадських місць характерна певна концентрація людей. Така концентрація в соціальних психологів називається масою або натовпом нічим не пов'язаних один з одним людей, які складають «якусь єдність» з притаманною натовпу імпульсивністю, нетерпимістю та за певних обставин зі схильністю до насилля [10, с. 370].

Таким чином, основу громадського порядку складають відносини, що мають місце в громадських місцях, тобто в місцях спілкування людей при задоволенні їх матеріальних, духовних потреб, під час відпочинку. Проте було б помилкою обмежувати громадський порядок тільки рамками громадських місць. Хуліганство в окремій квартирі також є зазіханням на громадський порядок. Тому робимо висновок, що поняттям «громадський порядок» охоплюються і відносини, що виникають та розвиваються поза громадськими місцями, але за своїм характером пов'язані з забезпеченням особистої безпеки громадян, суспільного спокою, створенням нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, для праці та відпочинку громадян, охорони їхньої честі та гідності.

На нашу думку, лише синтез елементів поняття громадського порядку дозволяє чітко розрізняти межі посягання на громадський порядок. До відповідних елементів варто віднести: зміст громадського порядку; засоби його регулювання; мету встановлення та додержання громадського порядку [8, с. 34].

У науковій літературі наголошується на тому, що зміст громадського порядку складається з певної частини суспільних відносин, що утворилися в суспільстві. До таких відносин, на нашу думку, треба віднести системи суспільних відносин, котрі а) забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян; б) забезпечують збереження власності; в) забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Засобами регулювання громадського порядку є правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. Головними серед засобів регулювання відносин у сфері громадського порядку необхідно визначити правові норми, за допомогою яких держава встановлює загальні засади забезпечення громадського порядку, обов'язкові правила поведінки, запроваджує заборони на здійснення певних дій, встановлює відповідальність за правопорушення, визначає завдання, функції, повноваження, форми та методи діяльності державних органів, установ, місцевого самоврядування, посадових осіб та об'єднань громадян з охорони громадського порядку.

Метою встановлення та додержання громадського порядку є забезпечення особистої безпеки громадян, суспільної безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій та об'єднань для праці й відпочинку громадян, поваги їх честі та людської гідності.

Спираючись на вищевказане, під громадським порядком слід розуміти врегульовану правовими та іншими соціальними нормами частину суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності населення, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, їхньої власності та нормальну діяльність установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

У сучасній юридичній літературі можна зустріти різні погляди на розуміння громадської безпеки.

А. М. Розін визначає громадську безпеку як «систему суспільних відносин, що формуються згідно з правовими нормами з використанням об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для суспільства при настанні особливих умов, у зв'язку зі стихійними лихами або іншими особливими умовами [11, с. 80]. С. В. Лекарев визначає громадську безпеку як сукупність суспільних структур і заходів, спрямованих на забезпечення і реалізацію основних прав і свобод людини, її життєво важливих потреб та інтересів [12, с. 198]. Деякі вчені ведуть мову про складовий елемент національної безпеки, який поєднує в собі системи захисту суспільства, людини від злочинності, корупції, тіньової економіки, інших форм антисоціальної поведінки. Серед різноманітних трактувань громадської безпеки можна виділити визначення, запропоноване А. В. Серьогіним, який під громадською безпекою розуміє систему суспільних відносин, пов'язаних із попередженням і ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людей наслідків, викликаних небезпечними для інших поведінкою людей або діями стихійних сил природи [13, с. 17]. У цьому наближеному до сучасних умов визначенні вже знаходить відображення соціальна природа розглянутої нами сфери. Однак і це визначення не є повним щодо змісту та сутності громадської безпеки.

Окрему увагу, як уявляється, треба приділити визначенню терміна «безпека». На сьогоднішній день існує два напрямки формулювання розуміння вказаного поняття: перший напрямок представляє безпеку як систему суспільних відносин, другий – як стан об'єкта [14, с. 24–25].

Враховуючи зазначене, укажемо на основоположні ознаки громадської безпеки:

– категорію «безпека» слід розуміти, з одного боку, як систему суспільних відносин, з іншого – як стабільний стан. Оскільки

громадська безпека є одним із видів безпеки, то вона теж повинна характеризуватися стабільним станом, при якому можливий розвиток здібностей і реалізація соціально значимих потреб людини, збереження і розвиток матеріальних та духовних цінностей суспільства, а також територіальної цілісності, суверенітету і конституційного ладу держави:

- громадську безпеку необхідно характеризувати як стабільний стан по відношенню до несприятливих впливів. До останніх необхідно віднести всі фактори, що становлять загрозу для людини, суспільства, держави і можуть бути класифіковані за видами проявів;

- стійкий стан громадської безпеки повинен забезпечуватися діяльністю органів, що створюються для цього.

Отже, під громадською безпекою будемо розуміти динамічно стійкий стан по відношенню до несприятливих впливів і діяльність, спрямовану на забезпечення умов, які гарантують можливість стабільного всебічного прогресу людини, суспільства і держави.

У ході дослідження співвідношення громадської безпеки і громадського порядку розглядається кілька точок зору. Прихильники однієї вважають громадську безпеку складовою частиною громадського порядку (І. І. Веремєєнко, М. І. Єропкін, М. В. Корнієнко, М. В. Лошицький, Г. А. Туманов).

Друга точка зору – протилежна першій, її прихильники (наприклад, П. Ф. Гришанін, П. С. Матишевський та ін.) стверджують, що громадська безпека є ширшим поняттям, ніж громадський порядок.

Існує й третя точка зору, згідно з якою громадський порядок і громадська безпека утворюють самостійні категорії. У дослідженнях з питань удосконалення охорони громадського порядку і громадської безпеки А. В. Серьогін звертає увагу на тісний взаємозв'язок цих двох категорій. Але цей взаємозв'язок у деяких випадках вважається одностороннім. У закордонній літературі, указує він, нерідко підкреслюється, що взагалі неможливо або важко розмежувати ці поняття.

Дійсно, дотримання вимог громадської безпеки, як свідчить практика, часто запобігає дестабілізації громадського порядку, з яким тісно пов'язані трудова дисципліна, дотримання правил внутрішнього розпорядку та ін. І, навпаки, забезпечення громадського порядку (під час проведення мітингів, демонстрацій, подібних львівському шоу і т. п.) має суттєве значення для громадської безпеки, охорони життя людей. Разом із тим, тісний взаємозв'язок громадської безпеки і громадського порядку не дає підстав для їх повного ототожнення. У реальному житті вони залишаються самостійними категоріями, а в праві – самос-

тійними правовими інститутами. Тому будь-яка спроба їх об'єднання в межах одного явища не буде визнана доречною [13, с. 19–21].

Аналіз існуючих у юридичній літературі позицій з даного питання дозволяє обґрунтувати власний погляд, відповідно до якого ми дотримуємося третьої точки зору і повністю погоджуємося з думкою вчених, які розглядають громадський порядок і громадську безпеку як тісно пов'язані, взаємообумовлені, самостійні соціально-правові категорії, що мають як спільні, так і відмінні риси [14, с. 33–34].

Таким чином, об'єкт адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок, становлять суспільні відносини, спрямовані на забезпечення недоторканності життя, здоров'я та гідності громадян, їхньої власності та нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Об'єктом адміністративних правопорушень, що посягають на громадську безпеку, являються суспільні відносини, спрямовані на забезпечення умов, які гарантують можливість стабільного всебічного прогресу людини, суспільства і держави.

Виходячи з викладеного, а також на підставі аналізу понять, розроблених раніше вченими-адміністративістами, з якими можна сперечатись, а можна погоджуватись, адміністративне правопорушення, що посягає на громадський порядок та громадську безпеку, доцільно визначити як суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що посягає на суспільні відносини, спрямовані на забезпечення недоторканності життя, здоров'я та гідності громадян, їхньої власності та нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян та забезпечення умов, які гарантують можливість стабільного всебічного прогресу людини, суспільства і держави, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Враховуючи той факт, що громадський порядок та громадська безпека складають хоча й близькі, але різні об'єкти посягання адміністративних правопорушень, що вказує на те, що громадський порядок та громадська безпека складають окремі родові об'єкти адміністративних правопорушень, ці два види адміністративних правопорушень мають бути закріплені в різних главах майбутнього Кодексу України про адміністративні проступки, на що в літературі вже зверталась увага [15].

Визначення об'єкта правопорушень, що завдають шкоди як громадському порядку, так і громадській безпеці дає змогу виокремити конкретний їх перелік. Так, адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок, передба-

чені наступними статтями КУпАП: 61, 77-1, 83-1, 85, 85-1, 89, 173, 173-1, 173-2, 174, 175-1, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 181-1, 182, 183, 184.

Адміністративні правопорушення, об'єктом яких є громадська безпека, передбачені такими статтями КУпАП: 41 ч. 2, 42, 42-1, 42-2, 42-3, 44, 45, 46, 46-1, 52, 53, 57, 59-1, 60, 62, 71, 72, 77, 78, 79, 82-4, 83, 88, 90, 90-1, 91-1, 93, 94, 95, 103, 105, 106-1, 107, 109, 111, 114, 116, 116-2, 117, 118, 120, 121, 121-1 ч. 2, 122 ч. 2, 123, 128, 128-1, 129, 130, 133, 139, 140, 175, 177-2.

Таким чином, визначення поняття громадського порядку та громадської безпеки як об'єктів, яким завдається шкода адміністративними правопорушеннями, дає змогу вести мову про подальше вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, що, у свою чергу, має важливе значення при вирішенні питань про розподіл компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Список літератури: 1. КУпАП [Електронний ресурс] : станом на 7 лип. 2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>. 2. Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? / М. С. Студеникина – М. : Юрид. лит., 1990. – 115 с. 3. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения / А. Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с. 4. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с. 5. Бахрах Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М. : Знание, 1989. – 96 с. 6. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с. 7. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 270 с. 8. Лошицкий М. В. Административно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лошицкий Михайло Васильович. – К., 2002. – 181 с. 9. Козлов Ю. М. Основы советского административного права / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – 207 с. 10. Майерс Д. Социальная психология / Д. Майерс ; пер. с англ. – СПб. : ПитерКом, 1999. – 688 с. 11. Административное право (вопросы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел) / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Акад. МВД СССР, 1983. – 176 с. 12. Бизнес и безопасность : толк. терминолог. слов. / С. В. Лекарев, В. А. Порк. – М. : ЦКСИИМ ; Ягуар, 1995. – 332 с. 13. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин. – М. : Акад. МВД СССР, 1975. – 194 с. 14. Доценко О. С. Организация управления милицией громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович. – К., 2003. – 207 с. 15. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бугайчук Костянтин Леонідович. – Х., 2002. – 243 с.

Надійшла до редколегії 20.07.2010