

16. Теория государства и права : учеб. [под ред. Р. А. Ромашева]. – СПб.: Издательство Р. Асланова "Юридический центр Пресс", 2005. – 630 с.
17. Шебанов А. Ф. Форма советского права / А. Ф. Шебанов. – М. : "Юрид. лит.", 1968. – 315 с.
18. Шершеневич Г. Ф. Общая теория государства и права / Г. Ф. Шершеневич. – Вып. 2. – М., 1911. – 534 с.
19. Цоклан В. І. Теоретико-методологічні основи системи сучасних джерел конституційного права України / В. І. Цоклан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 7-8. – С. 77-88.
20. Цоклан В. І., Федоренко В. Л. Система сучасних джерел конституційного права України: Монографія / За ред. В. Л. Федоренка. – К.: Ліра-К., 2009. – 400 с.

УДК 343.979:343.341:340.15(477)

О.С. Новаков

**ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ НАРИС РОЗВИТКУ
ПРАВАЗАСТОСОВНОЇ ПРАКТИКИ УКРАЇНИ
ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ
ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

У статті досліджуються проблеми історичного розвитку національного законодавства, котрими регламентуються питання протидії злочинам проти громадського порядку та робиться спроба визначити основні етапи становлення правової думки щодо змісту громадського порядку.

Ключові слова: *громадський порядок, правозастосовна практика, протидія злочинам, історико-правовий досвід законодавчо-нормативного забезпечення.*

В статье исследуются проблемы исторического развития украинского национального законодательства, которыми регламентируются вопросы противодействия преступлениям против общественного порядка, а также делается попытка определить основные этапы становления правовой мысли относительно содержания понятия общественного порядка.

Ключевые слова: *общественный порядок, правоприменительная практика, противодействие преступлениям, историко-правовой опыт законодательно-нормативного обеспечения.*

The problems of history development of the Ukrainian national legislation are given in the article. With the help of such problems the questions of counteraction to the crimes against a public order are regulated by. Also the attempt to define the basic stages of becoming of legal thought about the content of notion of public order is given.

Key words: *public order, law enforcement, practice, counteraction to the crimes, historical and legal experience of legislative and normative provision.*

Проведення історико-правового аналізу українського законодавства та правозастосовної практики щодо протидії злочинам проти громадського порядку має велике значення не тільки тому, що дає сьогодні можливість по-новому осмислити вітчизняний досвід, але й дозволяє виявити закономірності та особливості еволюції правового регулювання забезпечення громадянського порядку.

У теорії кримінального права проблеми кримінально-правової охорони громадського порядку вивчалися такими вченими як Ю.М. Антоняна, Г.А. Аванесова, Ю.Д. Блувштейна, А.М. Вдовіна, Н.І. Ветрова, В.П. Власова, Ф.Я. Гальченко, П.І. Грішаєва, І.М. Даньшина, Н.Д. Дурманова, А.Н. Ігнатова, М.Й. Коржанського, Ю.Ф. Лубшева, П.С. Матишевського, Г.М. Мінковського, М.Л. Накловича, Б.Д. Овчинського, С. Тарарухіна, Ю.М. Ткачевського, В.І. Ткаченко, А.П. Труфанова, А.П. Тузова, Г.Г. Філановського, В.М. Чхквадзе, С.С. Яценко та інших.

Однак, незважаючи на досить ґрунтовну розробку цієї проблеми, питання дослідження історії розвитку вітчизняного законодавства щодо протидії злочинам проти громадського порядку потребує окремого вивчення.

Метою цієї статті є дослідження процесу історичного розвитку національного законодавства, котрими регламентуються питання протидії злочинам проти громадського порядку.

Історичні документи становлення українського права дають нам зразки трактовки кримінально-правових проблем, як виду життєвої моралі. І якщо в цілому характеризувати розвиток кримінального права України з найдавніших часів до XVIII століття, то відбувався процес трансформації досить консервативної системи звичаєвого права окремих земель в суто національне, так зване загальне право. Норми козацького звичаєвого права набувають характеру загальнонаціональних норм права, які охоплюють усі без винятку верстви українського населення, впливають на встановлення нових прав і обов'язків громадян, проникають у всі сфери життя – адміністративні, карно-правові та судові¹. Стосовно до теми нашої статті, то акцент ставився головним чином на протидії злочинам проти системи суспільних відносин, які загрожували фізичним посяганням, безпеці життя особи та власності громадян.

Аналіз юридичних та історичних джерел свідчить, що інститут кримінально-правової охорони громадського порядку в сучасному розумінні почав формуватися у XIX сторіччі. Свого подальшого роз-

¹ Див.: Історія українського права / За ред. О.О. Шевченка. – К.: Олан, 2001. – С. 40-41.

витуку набув за радянських часів й остаточно як самостійна система сформувався за роки незалежності України.

В.В. Кузнецов зазначає, що в Росії, за Уложенням про покарання кримінальні та виправні 1845 р., Уложенням про покарання кримінальні та виправні 1885 р. й Кримінальним Уложенням 1903 р. злочини проти громадського порядку та моральності (у сучасному значенні) систематизує за такими видами: злочини проти моральності, злочини проти віри, злочини проти громадського порядку¹.

Злочини проти громадського порядку в "Уложенні про покарання кримінальні та виправні" 1845 р. та в редакції 1885 р. були передбачені в главі I "Про опір розпорядженням уряду й непокорі встановленій від його влади", у розділі IV "Про злочини й проступки проти порядку управління"². Так, у ч. 1 ст. 269 "Уложення про покарання кримінальні та виправні" 1845 р. містився аналог сучасної кримінальної відповідальності за "масові заворушення", зокрема, передбачалась відповідальність за організацію, підбурювання до організації або участь у публічному зібранні, що супроводжувалося насильством або погрозою особі, викраденням, самовільним заволодінням, знищенням чи пошкодженням чужого майна, уторгненням у чужий житловий будинок або інше приміщення, обгороджене місце чи садибу, а також керівництво зазначеними діями або підбурювання до них³.

При цьому відповідальність за таке діяння залежала від характеру та ролі участі особи, наприклад, за ч. 1 ст. 261 "Уложення про покарання кримінальні та виправні" 1845 р., відповідальність наставала за участь у публічному зібранні, за ч. 3 ст. 261 цього ж Уложення - за організацію зібрання, керівництво при застосуванні насильства над особою, при вторгненні до чужого житла чи при замахові на такі дії, а також підбурювання до їх вчинення або продовження. Якщо ж зібрання або його учасники, вчиняючи зазначені дії, чинили опір збройній силі, покликаний його розігнати, то покарання винним підсилювалося і відповідальність наставала за ч. 2 і 4 ст. 269-1 Уложення⁴.

¹ Кузнецов В. В. Злочини проти громадського порядку та моральності : [практ посіб.]. - К. : Вид. Поливода А. В., 2007. - С. 10.

² Российское законодательство X-XX веков. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. - М. : Юрид. лит., 1994. - С. 240.

³ Российское законодательство X-XX веков. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. - М. : Юрид. лит., 1994. - С. 12-13.

⁴ Кузнецов В. В., Савченко А. В. Теорія кваліфікації злочинів : [підручник] ; за заг. ред. проф. Є. М. Моїсеєва, О. М. Джужі. - К. : КНТ, 2007. - С. 13.

Аналогічні норми, що передбачали відповідальність за злочини проти громадського порядку, містилися в "Уголовном Уложенні" 1903 р., зокрема, у главі 5 "Про смуту", у ст. 120–123 встановлювалася відповідальність за організацію та участь у публічному зібранні¹.

Період українського державотворення 1917-1921 рр. був дуже складним для нашої країни. Розповсюдженими стали вчинки, що порушували не лише безпеку держави, а й громадський спокій та порядок, і для припинення яких потрібно було особливе напруження державних сил².

У зв'язку з цим, КК УРСР 1922 р. було передбачено главу 8 "Порушення правил, що охороняють народне здоров'я, громадську безпеку й громадський порядок". Водночас у ній фактично була відсутня система сучасних складів злочинів проти громадського порядку. Деякі види злочинів, які посягають на громадський порядок, передбачалися в розділі 2 "Про злочини проти порядку управління", у главі 1 "Державні злочини" містилася відповідальність за масові заворушення (ст. 75, 77 КК УРСР); у розділі 5 Глави 5 "Інші посягання на особу і її гідність" передбачалася відповідальність за хуліганство (ст. 176 КК УРСР 1922 р.)³.

КК УРСР 1927 р. загалом зберіг такі ж підходи до класифікації Особливої частини, як і КК УРСР 1922 р. Дещо уточнено було назву глави 8 "Порушення правил, що охороняють народне здоров'я, громадську безпеку й порядок". Низку норм, що передбачають відповідальність за такі злочини, було закріплено у главі 2 "Злочини проти порядку управління": масові заворушення (ст. 56–16), хуліганство (ст. 70)⁴.

В нормативно-правових актах ранньої радянської держави своєрідною субстанцією громадського порядку виступає революційний порядок, але не надовго. Конституція 1936 року закріпила поняття "громадський порядок" і "державний порядок", підкреслила їх особливу актуальність і створила основу для законодавчого застосування

¹ Таганцев Н. С. Уголовное уложение 22 марта 1903 г. / Таганцев Н. С. – СПб., 1904. – С. 122.

² Кісілюк Е. М. Кримінальне законодавство в період Українського державотворення (1917-1921 рр.): дис. ... канд. юрид. наук. / Кісілюк Едуард Миколайович. – К., 2003. – С. 30-31.

³ Борьба с преступностью в Украинской ССР: в 2 т. / авт. очерка и сост. сб. проф. П. П. Михайленко; МООН УССР. – К.: Высш. шк., 1966. – Т. 1: 1917 - 1925. – С. 290-291.

⁴ Кузнецов В. В. Злочини проти громадського порядку та моральності: [практ посіб.]. – К.: Вид. Полівода А. В., 2007. – С. 21.

та наукового дослідження. Широке застосування поняття "громадський порядок" отримувє в 50-60-х роках в ряді законодавчих актів, з яких необхідно виділити Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року "Про посилення відповідальності за хуліганство." В ньому, зокрема, дане поняття змальовувалось досить виразно, зазначались його окремі елементи (громадські місця)¹.

В 50-80-х роках категорія "громадський порядок" досліджується в роботах радянських адміністративістів і криміналістів: її контури стають більш чіткими, визначаються її суттєві елементи, аналізуються праввідносини, що складаються в рамках категорії громадського порядку². Проте необхідно знову наголосити на тому, що ні в юридичній науці, ні в практиці правоохоронних органів не склалося загальноприйнятої єдиної думки, щодо змісту громадського порядку, про його форми та місце в системі права. Головний недолік теоретичних робіт про громадський порядок полягав у тому, що сфера охорони громадського порядку змішувалась зі сферою державного управління та розглядалась як периферійна частина останньої.

Період кінця 50-х початку 60-х років характеризується ускладненням криміногенної ситуації, зокрема у сфері охорони громадського порядку. Переважну більшість правопорушень у цій сфері вчиняли неповнолітні та молодь. Поширеними порушеннями громадського порядку були такі: з'явлення у громадських місцях у стані алкогольного сп'яніння, дрібне хуліганство, розпивання спиртних напоїв з порушенням громадського порядку, непокоря працівникам міліції, групова протиправна поведінка неповнолітніх осіб, які ніде не працювали і не навчалися, та яких неодноразово було притягнуто до адміністративної та кримінальної відповідальності³. Така ситуація, звичайно, викликала турботу держави й вироблення нових законодавчих підходів до проблем кримінально-правового захисту громадського порядку.

У КК УРСР 1960 р., як і в кодексах 1922 і 1927 рр., було виділено спеціальну главу 10 "Злочини проти громадської безпеки, громадського порядку й здоров'я населення", яка містила ст. 206, що передба-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. - 1966. - № 30. - Ст. 595.

² Див.: Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. - Саратов, 1977. - 408 с.

³ Клошниченко А. П. Административная и общественная ответственность несовершеннолетних [учеб. пособие] / Клошниченко А. П. - К. : КВШ МВД СССР, 1980. - С. 22-23.

чала відповідальність за хуліганство. У розділі 2 "Інші державні злочини" глави 1 "Державні злочини" КК УРСР 1960 р. ст. 71 передбачалася відповідальність за масові заворушення, що формулювалися як організація масових заворушень, які супроводжувалися погромами, руйнуваннями, підпалами й іншими подібними діями, а також безпосереднє здійснення їх учасниками зазначених вище злочинів або чинення ними озброєного опору владі. За такі дії передбачалася відповідальність від двох до п'ятнадцяти років¹.

Протягом 1999-2000 рр. в Україні відбуваються несприятливі кількісні, й, передусім, якісні зміни в динаміці окремих видів найтяжчих насильницьких злочинів. За даними МВС України, тільки у 1999 р. було зареєстровано разом із замахом 4,6 тис. навмисних убивств, 7,04 тис. тяжких тілесних ушкоджень, 1,3 тис. звалтувань, 3,2 тис. фактів здирництва, 96 фактів бандитизму тощо. Серед усіх насильницьких злочинів лише хуліганство становило в середньому близько 5%. Загострюється ситуація у сфері зловживання алкоголем і вчинення злочинів на ґрунті пияцтва. Наприклад, особами, які перебували у стані сп'яніння, протягом 1999 р. вчинено 63% убивств і завдано 65% умисних тяжких тілесних ушкоджень. До 70% убивств учинено на побутовому ґрунті, 16% - із хуліганських спонукань².

Ситуація, що склалась на той час, зумовила необхідність кримінально-правового врегулювання ситуації у сфері зміцнення правопорядку в країні загалом і громадського порядку зокрема. У 2001 р. був прийнятий і набрав чинності новий КК України. Громадський порядок і моральність були виділені до самостійного об'єкта кримінально-правової охорони, об'єднавши злочини, що посягають на вказані об'єкти, у розділ ХІІ "Злочини проти громадського порядку та моральності", що чітко відмежовує зазначені злочини за правовою природою від інших, окреслює їх за безпосередніми об'єктами, конкретизує правову регламентацію.

Положення щодо необхідності захисту громадського порядку закріплено у відповідних сучасних нормативно-правових документах.

Так, у Конституції України прямо зазначено, що Україна є правовою державою (частина 1), а також закріплено положення про те,

¹ Борьба с преступностью в Украинской ССР: в 2 т. / авт. очерка и сост. сб. проф. П. П. Михайленко; МООН УССР. - К. : Вышш. шк., 1967. - Т. 2 : 1926 -1967. - С. 127-129.

² Курс криминології: Загальна частина : підручник : у 2 кн. / [Джуза О. М., Михайленко П. П., Кулик О. Г. та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джузі. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - С. 88-93.

що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (частина 3). У ст. 39 Конституції України йдеться про те, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону й лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Зазначені норми прямо вказують на один із пріоритетів - забезпечення правопорядку в державі в широкому й охорони громадського порядку у вузькому розумінні. Отже, громадський порядок перебуває в єдності та взаємообумовленості з правопорядком. Це підтверджується і ст. 19 Конституції України, в якій закріплено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Тобто порядок у країні забезпечується та регулюється за допомогою правових норм, що є гарантією забезпечення правопорядку в державі загалом і громадського порядку зокрема.

У спеціальних нормативно-правових актах, що регламентують діяльність правоохоронних органів, також йдеться про забезпечення охорони громадського порядку. Наприклад, у ст. 1 Закону України "Про міліцію" визначено, що міліція в Україні - це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Тобто зазначене опосередковано зобов'язує міліцію підтримувати правопорядок у країні в широкому розумінні. Водночас у ст. 2 Закону України "Про міліцію" констатується, що охорона і забезпечення громадського порядку є одним з основних завдань міліції.

У ч. 1 ст. 1 КК України зазначено: "Кримінальний кодекс України має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам"¹.

Аналіз ст. 1 Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" свідчить, що громадя-

¹ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. - К. : Каннон, 2001. - С. 6.

ни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам. Наведене дає підстави дійти висновку, що захист громадського порядку є не тимчасовим явищем, а довготривалим і систематичним процесом, що ґрунтується не лише на діяльності суб'єктів правоохоронних органів, а й на діяльності всіх членів громадського суспільства.

Таким чином, на основі аналізу вищезазначених нормативно-правових актів можливо дійти висновку, що їх метою є не лише охорона найвищих соціальних цінностей людства, а й захист громадського порядку: такого стану суспільних відносин, який пов'язаний з дотриманням кожним громадянином умов, визначених правовими нормами, традиційними моральними та звичаєвими вимогами поваги до влади, до закону, інших громадян, – тобто додержання встановлених правил поведінки загальнолюдського співіснування у суспільстві. Як бачимо, охорона громадського порядку зумовлена нормативно-правовим чинником.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що вивчення тлумачення громадського порядку та їх зміни в процесі історичного розвитку дозволяє виділити відмінності в розумінні сутності громадського порядку, які залежать від змін суспільно-політичних формацій та визначити три етапи становлення правової думки про зміст громадського порядку.

Перший етап (до XVIII століття) – акцент ставився головним чином на протидії фізичному посяганням, загрози безпеки життя, власності громадян, їх головною метою було забезпечення безпеки панівної еліти.

Другий етап (з кінця XVIII століття) позначився тим, що виникла загроза для громадян з боку самої держави, здатної обернутися деспотією, а пізніше – тоталітарним володарюванням. Іншими словами, мова йшла про забезпечення безпеки громадян від власної могутності держави, і така безпека вважається досягнутою завдяки розвитку свободи і рівності громадян у суспільстві.

Третій етап (XX століття) – пов'язаний з осмисленням загрози громадян з боку економічної нерівності та ринкової стихії. У теоретичному плані він передбачає забезпечення максимальної соціальної справедливості при розподілі благ, державного контролю за зловживанням свободою ринку тощо.