



Анатолій ПОДОЛЯКА,
кандидат юридичних наук,
директор Інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК: СУТНІСТЬ, ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ключові слова: громадський порядок, правове регулювання, адміністративно-правові форми, законодавство, функції та методи, суспільні відносини.

Право регламентує найважливіші суспільні відносини у сфері громадського порядку: між державними органами; громадянами; громадянами і державними органами; державними органами та громадськими організаціями; громадськими організаціями й органами виконавчої влади тощо.

Правове регулювання громадського порядку полягає в цілеспрямованому організаційно-нормативному впливі на суспільні відносини в сфері охорони громадського порядку за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин) з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку.

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 здійснюється через систему всіх державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких держава здійснює владно-розпорядчий вплив на сферу громадського порядку.

В системі державно-правових (юридичних) засобів впливу на забезпечення 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 носить розпорядчий характер, оскільки органи державної влади мають право віддавати розпорядження та давати вказівки, обов'язкові для виконання всіма, кого вони стосуються, а за необхідності – застосовувати передбачені законом заходи примусу.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що термін «громадський порядок» вживається у багатьох значеннях, вчені дають йому різні визначення. Поняття «громадський порядок» вживається у низці законодавчих актів держави і, зокрема, в Конституції України (статті 34, 35, 39).

Розглядаючи адміністративно-правові форми охорони громадського порядку, необхідно усвідомити поняття і зміст громадського порядку. Однозначного визначення поняття громадського порядку в юридичній науці не існує. Переважає думка, що відносини в цивілізованому суспільстві, врегульовані нормами права й іншими соціальними нормами, сукупно в загальному вигляді покладено в основу такого поняття, як громадський порядок. Але існують й інші точки зору, які уточнюють, деталізують, розкривають зміст поняття громадського порядку всебічно.

Ф.Е. Колонтаєвський [1] пропонує розуміти під громадським порядком систему суспільних відносин, що виникають та існують здебільшого в громадських місцях. Така система, на його думку, ґрунтується на дотриманні норм права й інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань. Таке поняття громадського порядку відповідає потребам створення нормативних правових умов для праці та відпочинку людей, заснованих на дотриманні прав і свобод людини й громадянина, повазі до їх честі, гідності, соціальної моралі.

Більш чітким визначенням поняття громадського порядку є такий: «Громадський порядок – це неухильне дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, в парках, гуртожитках, житлових будинках тощо), що забезпечує спокійні умови для суспільно корисної діяльності, побуту і відпочинку людей.

Дотримання державного і громадського порядку забезпечує формування нормативних умов життєдіяльності суспільства, створює передумови для реалізації соціальних функцій держави, пов'язаних з задоволенням інтересів всіх соціальних груп і шарків населення, зміцненням на цій основі соціальної згоди і єдності народу» [2].

Практично всі дослідники обмежують просторові межі, в яких охороняється громадський порядок, тільки громадськими місцями. Під ними розуміються громадські місця, доступні для невизначеного кола осіб (вулиці, парки, громадський транспорт, місця масового відпочинку). Так, О. Коренєв визначає громадський порядок як соціально-правову категорію, зумовлену потребами суспільства, як систему врегульованих соціальними нормами відносин, які складаються в громадських місцях у процесі спілкування людей, з метою забезпечення спокою громадського життя. Поняття громадського порядку, на його думку, пов'язане з місцями, де складаються відносини між людьми, тобто місцями спілкування людей

із метою задоволення різних життєвих потреб. До громадських місць належать вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця. Громадське місце пов'язується з перебуванням у ньому людей, оскільки порушення правил поведінки в місцях спілкування людей однією особою зачіпає інтереси іншої особи, групи людей, суспільства.

А. Джангман і А. Шмід визначають громадський порядок як стан мирного співіснування членів суспільства, позначений відсутністю ворожих дій, повстань, бунтів або іншої поведінки, здатної порушити повсякденне, нормальне громадське життя. До порушень належать носіння зброї, дії напіввійськових формувань, носіння форми певної партії або групи, заклики до повстання.

Л.Л. Попов [3, 74] вбачає у порядку соціально-правову категорію, сприйняту суспільством, яке забезпечує дотримання соціальних норм (норм права, моралі, загальноприйнятих правил спілкування і поведінки) та являє собою систему суспільних відносин, непорушність яких гарантується всією політичною силою держави і суспільства.

Загалом під громадським порядком можна розуміти доцільне розміщення та поведінку людей і речей у місцях, які мають громадське значення, шляхом встановлення їх правового статусу за допомогою правових норм. А. Файоль, французький вчений у галузі наукового управління, дав таке визначення громадського порядку: «Всяка річ на своєму місці, всяка особа на своєму місці». Ю.М. Козлов, російський вчений-адміністративіст, визначив громадський порядок як встановлений державою порядок і правила поведінки в громадських місцях: на площах, вокзалах, стадіонах, базарах, в магазинах, під час вуличних маніфестацій, демонстрацій тощо. Для громадських місць характерна певна концентрація людей, не пов'язаних між собою особистими, сімейними, трудовими відносинами і, як правило, не знайомих. Але такі ознаки звужують характеристику громадського порядку, вони обмежують вжиття заходів щодо його охорони. Згідно з позицією Ю.М. Козлова, якщо в суспільно значимому місці зібрались знайомі, родичі, близькі між собою за іншими

ознаками люди і хтось із них порушує встановлені правила поведінки, то це не буде порушенням громадського порядку.

Як бачимо, до місць, де громадський порядок може бути порушений, не належить житло (приватні будинки, квартири, місця загального користування в багатоповерхівках), виробничі приміщення, приміщення закритого типу тощо, оскільки, зважаючи на запропоноване визначення громадського місця, вони такими не є.

Визначення поняття громадського місця має як теоретичне, так і практичне значення. Від змісту поняття «громадське місце» залежить належна правова оцінка суспільних відносин, що виникають у такому місці. Практичне значення полягає в тому, що з урахуванням дислокації громадських місць організовується охорона громадського порядку, розробляються правила поведінки людей у таких місцях (в парках, кінотеатрах, музеях, на виставках, ринках, пляжах тощо), виділяються необхідні сили і засоби для контролю за дотриманням встановлених правил поведінки в громадських місцях.

У багатьох правових державах визначення громадського місця зафіксоване у законодавчих актах. Зокрема, в Акті про вогнепальну зброю, прийнятому парламентом Англії, зазначено, що громадське місце – це будь-яка територія чи місце, до якого люди мають доступ або у певний час, або за певну плату, або безкоштовно. В Кримінальному кодексі Норвегії під громадським місцем розуміється місце, призначене для публічного використання або яке без обмежень може відвідуватись іншими людьми. У Македонії в законодавчому акті про правопорушення проти громадського порядку та спокою вказано, що громадським місцем є таке місце, до якого має вільний доступ невизначена кількість осіб без будь-яких умов (вулиці, площі, пляжі, пристані, торговельні заклади, кав'ярні, будівлі загального користування, землі, транспорт).

Українським законодавством визначення громадських місць не передбачено, але в підзаконних нормативно-правових актах міститься орієнтовний перелік громадських місць, а саме: вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця.

Міністерство внутрішніх справ України [4] встановило, що під громадським місцем розуміються такі місця, що використовуються громадянами для спільної роботи, відпочинку, пересування, проведення масових заходів та інших потреб, а також передбачило класифікацію громадських місць залежно від періодичності використання (постійні, періодичні, одноразові). Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України громадськими місцями постійного використання вважаються такі місця, де громадяни можуть перебувати постійно, незалежно від часу, доби, пори року (площі, вулиці, вокзали, під'їзди, аеропорти, пристані тощо). Громадськими місцями періодичного використання визначені такі об'єкти, які функціонують періодично, тобто такі, де люди можуть перебувати періодично, залежно від певних умов (магазини, кав'ярні, розважальні заклади, музеї, клуби, бари, виставки), а також транспортні засоби під час перебування в них пасажирів. Громадськими місцями одноразового використання слід вважати місця проведення разових громадських заходів, тобто короткого перебування, не постійного використання (приміщення для проведення зборів, поле під час проведення одноразових громадських заходів, галявина під час проведення пікніку тощо). Перелічені різновиди й ознаки громадських місць визначають конкретний зміст поняття «громадський порядок».

Найбільш ґрунтовне визначення поняття «громадський порядок», на думку автора, дає В.П. Нагребельний [5, 632]. «Громадський порядок – урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей з метою задоволення різноманітних життєвих потреб».

Потрібно розрізняти поняття громадського порядку у вузькому і широкому значенні цього слова. В широкому (соціально-

політичному) аспекті громадський порядок розглядається як суспільний лад, весь устрій суспільства, вся система відносин, що існують у суспільстві. В більш вузькому сенсі громадський порядок розглядається як певна сукупність (система) суспільних відносин в окремих сферах життя і побуту [6, 21].

Поряд з різною трактовкою громадського порядку в законодавстві та юридичній літературі його поняття вживається і в більш вузьких значеннях, передусім у практичній діяльності з охорони громадського порядку, коли розглядається не вся система суспільних відносин, а лише окремі сукупності відносин, що виникають в окремих сферах суспільного життя.

Громадський порядок у вузькому розумінні означає безпеку громадян, захист їх прав і свобод, охорону всіх форм власності, нормальні умови праці та побуту.

Поняття громадського порядку у вузькому розумінні вперше обґрунтував французький вчений Деламар (градоначальник Парижа при королі Людовіку XIV). У своєму «Трактаті поліції» він характеризував поліцейську діяльність як важливу сферу державної діяльності, спрямовану на охорону порядку в громадських місцях і припинення проявів «кулачного» права, заснованого на свавіллі.

Деламар вперше використав такі поняття, як «благоустрій», «добробут», «благополуччя», «благочиння».

Термін «громадський порядок» став вживатися у Франції на початку XIX століття після проведення наполеонівських реформ, коли відбулося розмежування між кримінальною поліцією і адміністративною, на яку покладался обов'язок «охороняти громадський порядок в кожній місцевості» [7, 7].

На території Російської імперії, до складу якої входила й Україна, поняття «громадський порядок» вперше з'являється 1832 року в Статуті про попередження і припинення злочинів [8]. Згодом воно вживається у правових актах, прийнятих в період правління Олександра III: Положенні про заходи по охороні державного порядку 1881 року; Указі Правлячому Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 року [9]. Указом передбачалось введення посади земського начальника з обов'язками піклування

про сільських жителів, охорону «благочиння і громадського порядку».

Від часу створення СРСР громадський порядок у нормативно-правових актах розуміється як «революційний порядок» із вседозволеністю диктатури пролетаріату.

Конституція СРСР 1936 року закріпила поняття «громадський порядок» і «державний порядок», розділивши громадські та державні потреби в забезпеченні правопорядку. Широке застосування поняття «громадський порядок» отримує в 1950–1960 рр. у низці законодавчих актів, а також на практиці. В союзних республіках, у тому числі і в Українській РСР, створюються Міністерства охорони громадського порядку, а в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про Посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 року детально окреслювалися складові громадського порядку [10].

В другій половині XX ст. проблеми охорони громадського порядку досліджуються у працях радянських вчених-адміністративістів, зокрема М.І. Єропкина «Управління в сфері охорони громадського порядку», О.В. Серьогіна «Радянський громадський порядок і адміністративно-правові засоби його зміцнення», М.І. Єропкина, Я.П. Ключніченка «Советское административное право», І.М. Веремеєнка «Механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони громадського порядку». Вченими аналізуються досить широко правовідносини, що виникають у процесі охорони громадського порядку, але в їх працях переважає вузький підхід до визначення проблеми охорони громадського порядку як до «міліцейської функції», частини державного управління. Єдиної думки щодо визначення поняття і змісту охорони громадського порядку не існує й донині, і основним недоліком є те, що громадський порядок, громадська безпека поєднані з державним управлінням і сприймаються як другорядна частина останнього.

Фундаментальне значення має правова організація охорони громадського порядку, без нього неможлива діяльність державних органів у сфері охорони громадського порядку, залучення громадськості до його охорони. В умовах незалежності України

здійснені певні заходи з визначення компетенції і повноважень, завдань і функцій державних органів, місцевого самоврядування і громадськості у сфері охорони громадського порядку. Особливе місце в цьому процесі належить законам, які приймаються в установленому порядку і, маючи найвищу юридичну силу, регулюють найважливіші суспільні відносини, зокрема у сфері охорони громадського порядку. До таких актів відносяться закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про внутрішні війська», «Про безпеку дорожнього руху», «Про участь громадськості в охороні громадського порядку».

Про правове забезпечення громадського порядку йдеться також у нормах законів України «Про надзвичайний стан», «Про цивільну оборону України», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про пожежну безпеку», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та ряд інших. Важливі правореґулюючі норми у сфері охорони громадського порядку містяться в постановах Верховної Ради України (зокрема, постанові «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю»), а також в постановах Кабінету Міністрів України (зокрема, «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України»), указах та розпорядженнях Президента України (зокрема, Указі «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю»).

Правове забезпечення використовує різні методи, способи впливу. В правових актах застосовуються норми-цілі та норми-принципи, що забезпечують тривалу орієнтацію діяльності суб'єктів і об'єктів охорони громадського порядку, а також норми, норми-заборони (норми-санкції), які загальнореґламентують і регулюють правове забезпечення.

Правове регулювання з питань охорони громадського порядку, визначення безпосередніх завдань (функцій, структури, підпорядкування) здійснюється переважно шляхом галузевої реґламентації. Так, Міні-

стерство внутрішніх справ України видало Положення про службу дільничних інспекторів, Положення про Департамент громадської безпеки, Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України, Статут патрульно-постової служби міліції, Положення про службу міліції з охорони й конвоювання затриманих і взятих під варту осіб та низку інших нормативних актів.

Охорона громадського порядку досягається:

а) всебічним правовим і соціальним забезпеченням громадського спокою, нормальних умов для праці, відпочинку й побуту людей, зокрема, врегульованістю відносин громадського порядку певною сукупністю правових і соціальних норм, передусім нормами адміністративного та кримінального права;

б) забезпеченістю охорони громадського порядку ефективною діяльністю спеціальних правоохоронних органів (внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури, суду тощо) та громадських організацій (добровільних народних дружин, товариства сприяння діяльності органів внутрішніх справ тощо);

в) наявністю дисциплінарних, адміністративних, кримінальних та інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення громадського порядку.

Здійснюючи охорону громадського порядку, уповноважені державні органи виконують профілактичну, адміністративно-продувальну та кримінально-процесуальну функції.

Охорона громадського порядку здійснюється через:

а) профілактичну функцію, що передбачає:

- державний нагляд у формі контролю (перевірка, інспектування, спостереження);
- припис (правила, обов'язкові до виконання);
- попередження правопорушень адміністративно-правовими заходами;
- видача дозволів та їх припинення;
- зв'язок з населенням (роз'яснювальна робота, бесіди, лекції, залучення громадян до взаємодії);

б) оперативно-розшукову функцію, діяльність спеціальних підрозділів правоохоронних органів з охорони громадського порядку;

в) охоронну діяльність із забезпечення громадського порядку в небезпечних, екстремальних і надзвичайних умовах;

г) попереднє слідство та дізнання з виявлення обставин вчинення злочинів та виникнення кримінальних ситуацій.

Варто розрізняти поняття громадського порядку і громадської безпеки. На думку О. Коренева [11], під громадською безпекою необхідно розуміти врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими із вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин. До сфери громадської безпеки належать суспільні відносини, пов'язані з дотриманням правил, що забезпечують безпеку дорожнього руху та пішоходів; правил проведення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях, правил протипожежної безпеки; правил боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями, правил користування предметами, які підпадають під ліцензійно-дозвільну систему (правил придбання, зберігання та перевезення вогнепальної зброї, вибухових матеріалів). Громадська безпека залежить від ряду інших чинників, у тому числі від стану правопорядку, благоустрою населених пунктів, устаткування об'єктів життєзабезпечення.

Громадська безпека забезпечується діяльністю державних органів, зокрема органів внутрішніх справ, спрямованою на створення і підтримку необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки, вжиття заходів нормативно-правового, організаційного, правоохоронного й іншого характеру, що адекватні загрозам життєво важливих інте-

ресів особи, суспільства, держави. Слід пам'ятати про взаємозв'язок громадської безпеки та громадського порядку. Зміцнення громадського порядку безпосередньо впливає на стан громадської безпеки і, навпаки, посилення громадської безпеки, неухильне дотримання правил та вимог громадської безпеки є важливою умовою забезпечення громадського порядку.

Охорону громадського порядку забезпечує як сам громадський порядок, так і громадська безпека.

Під охороною громадського порядку необхідно розуміти обумовлений закономірностями розвитку суспільства та такий, що здійснюється правоохоронними й іншими державними органами та громадськими організаціями за активної участі громадян, комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, які регулюють відносини людей у сфері суспільного, політичного, приватного життя та побуту, профілактику і припинення правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених законом правил до відповідальності, захист прав і свобод людини й громадянина, інтересів держави та суспільства від злочинних й інших антисуспільних посягань.

Охорону громадського порядку доцільно сприймати як діяльність компетентних органів влади спільно з громадськістю із забезпечення належного морально-правового стану суспільства, захисту конституційних прав і свобод громадян, що здійснюється шляхом реалізації заходів на основі та в порядку, передбачених законом.

Форми і методи охорони громадського порядку визначаються організаційною структурою суб'єктів охорони, змістом їх діяльності, а також їх функціями. Залежно від характеру і правових наслідків діяльності суб'єктів охорони громадського порядку виділяють дві основні групи форм діяльності з охорони громадського порядку:

а) загально організаційні, що не мають юридичного характеру і правових наслідків;

б) правові, які встановлюють правила поведінки і породжують виникнення, зміну, реалізацію, припинення адміністративно-правових відносин або певних правових наслідків.

Отже, як бачимо, метою охорони громадського порядку є забезпечення соціального благоустрою, нормального розвитку суспільства, стабільності політичної та економічної систем, ефективності правових

форм регулювання суспільних відносин в різних сферах життя. Адже правова основа охорони громадського порядку є найважливішим елементом у системі заходів із забезпечення правопорядку в країні.

Список використаних джерел:

1. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: научн. докл. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук. / Ф.Е. Колонтаевский. – М., 1996. – С. 9–13.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст]: офіц. текст. – Х.: Одіссей, 2000. – С. 9–10.
3. Административное право и администрация деятельности органов внутренних дел: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юридическая литература, 1990. – 280 с.
4. Про затвердження Інструкції щодо порядку обліку злочинів, вчинених у громадських місцях, на вулицях у стані сп'яніння: Наказ МВС України від 21 червня 1996 року № 438.
5. Юридична енциклопедія / авт.-упоряд. В.П. Нагребельний. – К.: УРЕ ім. М. Бажана, 1998. – Т. 1. – 800 с.
6. Зырянов И.В. Административно-правовые основы участия органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Зырянов И.В. – Тюмень, 2005. – 210 с.
7. Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка: труды Академии МВД СССР. – М.: Академия МВД СССР, 1985. – 360 с.
8. Свод законов Российской империи. – СПб, 1833. – Т. 14.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. – СПб, 1891. – Т. 9. – № 6196.
10. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1966. – № 30. – С. 595.
11. Міжнародна міліцейська енциклопедія / за ред. О. Коренева. – Т. 1. – 280 с.

Анатолій ПОДОЛЯКА

**ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК:
СУТНІСТЬ, ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Резюме

Проаналізовані питання правового регулювання охорони громадського порядку. Розглянуті адміністративно-правові норми і підстави юридичної відповідальності за порушення громадського порядку.

Анатолій ПОДОЛЯКА

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК:
СУЩНОСТЬ, ПОНЯТИЯ И ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Резюме

Проанализированы вопросы правового регулирования охраны общественного порядка. Рассматриваются административно-правовые нормы и основания юридической ответственности за нарушение общественного порядка.

Anatoliy PODOLIKA

**PUBLIC ORDER:
THE ESSENCE OF DEFINITION AND FORMS OF ITS ENSURENCE**

Summary

The issues of public order legal regulation are analyzed in the article. The administrative legal rules and grounds for legal responsibility for public order violation are examined in the article.