

## СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК», «ПРАВОПОРЯДОК» ТА «ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА»

### CORRELATION AND MEANING OF TERMS «PUBLIC ORDER», «LAW AND ORDER» AND «PUBLIC SAFETY»

Кобзар О.Ф.,

*кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті проаналізовано наукові підходи до визначення «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека» та низки інших суміжних понять. Наведено співвідношення цих термінів та їх значення для діяльності державних органів України.

**Ключові слова:** адміністративне стягнення, громадський правопорядок, громадська безпека, правопорядок, державні органи, правоохоронні органи.

В статье проанализированы научные подходы к определению «общественный порядок», «правопорядок» и «общественная безопасность» а также ряд других смежных понятий. Приведены соотношения этих терминов и их значение для деятельности государственных органов Украины.

**Ключевые слова:** административное взыскание, общественный правопорядок, общественная безопасность, правопорядок, государственные органы, правоохранительные органы.

The article analyzes the scientific approaches to the definition of «public order», «law and order» and «public safety» and several other related concepts. Given value of these terms and their importance to the activities of state bodies of Ukraine.

**Key words:** administrative penalty, public order, public safety, order, government agencies, law enforcement agencies.

**Актуальність теми.** Здійснені в Україні масштабні перетворення пов'язані зі змінами в економічній, соціальній та політичній сферах, формуванням у громадян держави принципово нових ціннісних орієнтацій та установок, призвели до перебудови державних інституцій та вимагають від юридичної науки якісно нових досліджень у процесах державотворення.

Удосконалення законодавства про проступки проти громадського порядку пов'язане з адміністративною реформою та реформою адміністративного права, які здійснюються сьогодні в Україні. Головними завданнями цих реформ є приведення норм адміністративного права у відповідність із положеннями Конституції України, забезпечення реалізації прав і свобод громадян у сфері державного управління, їх охорони та захисту адміністративно-правовими засобами.

На нашу думку, одним із першочергових завдань у цій сфері є розробка та узгодження конкретного понятійного апарату, що дозволить значно підвищити як ефективність подальших наукових досліджень, так і діяльність державних органів.

В умовах стабільного правопорядку ефективно функціонує економіка, досягається гармонія в діях законодавчої, виконавчої та судової влади, активно здійснюється діяльність різних громадських і приватних організацій, гарантується вільний розвиток людини, задоволення її духовних і матеріальних потреб. Тому громадянське суспільство об'єктивно відчуває потребу в упорядкованості його функціонування за допомогою соціальних (у тому числі пра-

вових) норм, оскільки протистоїть безладності, безсистемності формує соціальні норми, спрямовані на зміцнення соціального і правового порядку.

Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в українській державі в різній мірі є завдання всіх державних та громадських організацій. Головним суб'єктом його здійснення є правоохоронні органи, зокрема міліція України [1, с. 482]. У даному аспекті важливим та актуальним є визначення термінів «громадська безпека», «громадський порядок», «правопорядок», та їх співвідношення, тому що у сучасній адміністративно-правовій науковій літературі немає методологічно однозначного підходу до визначення самих термінів.

Необхідно зазначити, що досить часто можна спостерігати полеміку навіть стосовно самої необхідності розмежування таких юридичних термінів. При цьому деякі науковці пропонують припинити термінологічну дискусію стосовно розмежувань понять [2, с. 34], вважаючи таку дискусію «надуманою» і такою, що «поглиблює понятійну плутанину». Є прихильники іншої думки (зокрема А.І. Долгова), які аргументовано доводять, що «конкретизація термінології – неодмінна умова чіткості у розв'язанні проблеми» [3, с. 317].

У вітчизняній адміністративно-правовій літературі зазначеній проблемі присвячено праці В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, О.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, В.О. Гуменюка, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, М.І. Єропкина, В.М. Іншина, А.П. Ключниченка, Л.В. Ковалюк, А.Т. Ком-

зюка, Я.Ю. Кондратьєва, О.П. Коренєва, Ю.Ф. Кравченка, О.В. Лавриненка, І.В. Мартянова, П.В. Мельника, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, Р.С. Павловського, В.П. Петкова, В.М. Плішкіна, Л.Л. Попова, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, О.І. Семчика, В.Ф. Сіренка, В.Д. Сущенко, Л.В. Терещенко, М.П. Федорова, В.В. Цветкова, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученка, О.П. Шергіна, Х.П. Ярмакі та інших науковців.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні існує декілька поглядів щодо змісту понять «громадський порядок» та «громадська безпека» і визначення їх співвідношення. Деякі автори дають визначення громадського порядку як «певної системи відносин, належного порядку, що склався у суспільстві, який відповідає інтересам держави і всіх її громадян» [4, с. 63].

Під термінами «громадська безпека» і «громадський порядок» взагалі розуміється певний позитивний стан, що існує в суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як перед суспільством, так і перед окремими громадянами. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Частина науковців стверджують, що поняття громадського порядку ширше за поняття правового порядку, оскільки в зміцненні і підтриманні першого важлива роль належить усім соціальним нормам. Правопорядок складається лише на підставі правових норм і внаслідок цього охороняється спеціальними державно-правовими заходами, тобто правопорядок – це лише частина громадського порядку. На їх думку, громадський порядок – це стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин та їх додержання [5, с. 639]. Вони вважають, що правопорядок є результатом законності у державі, а громадський порядок – результат дисципліни.

Наргебельний В.П. розглядає громадський порядок як «урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі» [6, с. 639]. На його думку, сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також місця спілкування людей з метою задоволення різноманітних життєвих потреб.

Були непоодинокі спроби дати визначення термінів «громадський порядок» та «громадська безпека» на законодавчому рівні [7]. Але у зв'язку з критикою даного законопроекту та його неприйняттям сформувався певний «хаос» щодо визначення даних понять [8].

Отже, ґрунтуючись на викладених вище дефініціях, можна зробити висновок, що громадський порядок – це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами.

Громадський порядок передбачає:

а) всебічне правове і соціальне забезпечення громад, спокою, норм, умов для праці, відпочинку й побуту людей, зокрема врегульованість відносин громадського порядку певною сукупністю правових та інших соціальних норм, передусім нормами адміністративного і кримінального права;

б) забезпеченість охорони громадського порядку ефективною діяльністю спеціальних правоохоронних органів (внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури, суду тощо) та громадських організацій (ДНД, товариства сприяння діяльності органів внутрішніх справ та ін.);

в) наявність дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення громадського порядку.

Важливе значення має розмежування термінів «громадський порядок» та «громадська безпека». В адміністративній науці зазначається, що громадська безпека – це система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю та їх майну [9].

Розглядаючи дефініцію «безпека дорожнього руху» як складову громадської безпеки Развадовський В. зазначає, що навіть у Законі України «Про дорожній рух» [10] не вказана дефінітивна норма «безпека дорожнього руху», але це поняття він визначає логічно через відсутність або запобігання дорожньо-транспортним пригодам [11, с. 23]. За його словами, «на відміну від вітчизняного Закону, у Законі Російської Федерації «Про безпеку дорожнього руху» безпека прямо визначена як стан даного процесу, «який відображає ступінь захищеності його учасників і держави від дорожньо-транспортних пригод» [12]. Таким чином, цілком доцільною є точка зору про визначення безпеки дорожнього руху як категорії, зміст якої розкривається через поняття «громадська безпека» [13, 12], а саме: захищеності життєво важливих інтересів учасників дорожнього руху і суспільства в цілому від загрози виникнення дорожньо-транспортних пригод та їх негативних наслідків. Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук визначають безпеку дорожнього руху як «врегульований правовими нормами процес руху, експлуатації транспортних засобів, що виключає можливість заподіяння фізичної або майнової шкоди» [15, с. 487].

Варто погодитись з думкою про те, що поняття «громадська безпека» є більш широке за значенням, ніж «громадський порядок». Деякі науковці вживають термін «громадська безпека» у співвідношенні дефініції «державна безпека» [16].

Отже, якщо йдеться про громадську безпеку, то тут на перший план виступає елемент загрози, що посягає на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, тобто це система відносин, яка складається в процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. У більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, в якому громадяни не позначені індивідуально, як й інші державні об'єкти, та їм не загрожує жодна

небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і нормального функціонування державних і недержавних організацій.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення тощо.

Подібні проблеми розмежування та співвідношення зазначених вище термінів із такими, як «правопорядок» та «громадський правопорядок».

У довідковій літературі під правопорядком розуміють стан упорядкованості суспільних відносин, заснований на праві і законності. Це кінцевий результат реалізації правових вимог і розпоряджень, результат дотримання, виконання правових норм, тобто законності. Саме правопорядок являє собою ланцюг правового регулювання, саме для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалювання законодавства, приймаються заходи для зміцнення законності [17].

О.Ф. Скакун під правопорядком пропонує розуміти стан (режим) правової упорядкованості (урегульованості і погодженості) системи суспільних відносин, що складається в умовах реалізації законності. Інакше: це атмосфера нормального правового життя, що встановлюється в результаті точного і повного здійснення розпоряджень правових норм (прав, свобод, обов'язків, відповідальності) всіма суб'єктами права. Правовий порядок як динамічна система вбирає в себе всі впорядковуючі засади правового характеру [5, с. 476]. У той же час вона зазначає, що «правопорядок – частина громадського порядку. Громадський порядок – це стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх додержання. Поняття громадського порядку ширше за поняття правового порядку, оскільки в зміцненні і підтриманні першого важлива роль належить усім соціальним нормам. Правопорядок складається лише на підставі правових норм і внаслідок цього охороняється спеціальними державно-правовими заходами [5, с. 477].

Необхідно зазначити, що зусиллями представників науки не тільки адміністративного, а й кримінального й права, а також учених-теоретиків зроблений висновок про те, що поняття громадського правопорядку слід розглядати в широкому і вузькому значеннях.

У широкому розумінні громадський правопорядок містить у собі всі суспільні відносини, що регулюються нормами права і соціальними нормами. Сутність цих відносин визначається матеріальними умовами суспільства і виражає волю всього народу до самих сторін співжиття [18, с. 7].

Деякі автори розглядають громадський правопорядок як стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання [19, с. 492].

Інші, формулюючи поняття громадського правопорядку, акцентують увагу на тому, що громадський правопорядок являє собою правильно налагоджений стан усієї сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки правовими, а і всіма іншими соціальними нормами [20, с. 211].

Таким чином, наведені вище визначення характеризують поняття громадського правопорядку в широкому сенсі. Однак у цьому випадку, громадський правопорядок виступає не тільки як юридична, а і як соціальна категорія і його можна вважати як «громадський правопорядок у загально соціальному значенні».

Відразу відзначимо, що в підході до поняття громадського правопорядку у вузькому розумінні однастайності не спостерігається. Одні автори, розглядаючи громадський правопорядок у вузькому розумінні, говорять, що він обмежується певним простором, а також умовами, за допомогою яких створюються і розвиваються суспільні відносини [18, с. 8]. Інші включають у це поняття відносини в громадських місцях, що регулюються нормами моралі і права [21, с. 3].

Своєрідний підхід до поняття громадського правопорядку в Німеччині. У підручнику «Поліцейське право» розрізняється поняття «правовий правопорядок» (Rechtordnung) і «поліцейський правопорядок» (Polizeiordnung). І якщо в першому випадку під громадським порядком розуміється «режим правової держави», то в другому мова йдеться про «правопорядок, підтримка якого є традиційним обов'язком поліції цивілізованої держави» [22].

Являючись частиною суспільних відносин, що регулюються нормами права, правилами співжиття і звичаями, громадський правопорядок охоплює інше, набагато менше коло суспільних відносин. Громадський правопорядок необхідно розглядати як стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їх права і свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність. Відносини громадського правопорядку в багатьох випадках встановлюються нормами права.

Таким чином, громадський правопорядок у вузькому розумінні можна визначити як категорію «громадський правопорядок у юридичному значенні».

Слід підкреслити, що поняття громадського правопорядку являє собою категорію, яка головним чином складається з трьох елементів:

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

Зміст громадського правопорядку тісно переплітається зі змістом громадської безпеки, яка «являє собою відносини, пов'язані з відверненням або ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людини наслідків, які викликані небезпечною для оточуючих поведінкою людей або дією стихійних сил природи» [23, с. 136, 137]. Відомо, що невиконання своїх взаємних обов'язків учасниками відносин може мати місце за обставин і по причинах, які знаходяться за межами їх волі. Порушити нормальний

правопорядок суспільного життя, суспільних відносин, що склалися, створити загрозу безпеці громадян та збереженню їх майна, порушити нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян можуть і такі обставини, як стихійні лиха: пожежі, паводки, землетруси, епідемії та інші. До шкідливих наслідків можуть призвести непродумані організація вуличного руху, проведення масових заходів і т.п. Взаємозв'язок цих груп суспільних відносин в тому, що безумовне здійснення суспільних відносин сфери безпеки є обов'язковою умовою реального прояву відносин у сфері громадського правопорядку. А тому необхідно визнати, що складовою частиною змісту громадського правопорядку є громадська безпека, яка також ґрунтується на суворому виконанні встановлених вимог учасниками відносин з метою попередження та ліквідації шкідливих наслідків стихійних сил природи чи інших небезпечних для суспільства явищ.

**Висновки.** Таким чином, «громадський правопорядок» слід розглядати як урегульований стан публічних суспільних відносин, що забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян. При цьому розмежування понять «громадський порядок», громадська безпека» має важливе теоретичне та правозастосовне значення. Таке ж значення має й розмежування на поняття в широкому і вузькому розумінні терміну «громадський правопорядок» – по-перше, визнання тієї обставини, що громадський правопорядок у вузькому його розумінні – це система зв'язків і відносин, урегульованих нормами права в громадських місцях, що забезпечують життя, здоров'я, гідність, майнові права громадян, належне функціонування громадянського суспільства і державних інституцій, а по-друге, дане розмежування дозволить законодавцю повною мірою використовувати силу правових норм (заборон і дозволів) для чіткого визначення прав громадян, реалізація яких залежить від стану громадського правопорядку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України: [підручник для юрид. вузів і фак.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с. – С. 482.
2. Кримінологія: [підручник для студентів вищих навч. закладів] / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О.М. Джузи. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.
3. Кримінологія. Общая часть: [учебник] / Н.А. Беляев, И.В. Волгарева, Н.М. Кропачев; под. ред.: В.В. Орехова. – С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. – 216 с.
4. Селецкий А.И. Несовершеннолетние с отклоняющимся поведением / А.И. Селецкий, С.А. Тарарухин. – К.: Вища школа, 1981. – 238 с.
5. Скакун О.Ф. Теория держави і права: [підручник]; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д. – Й. – 744 с.
7. Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України / Проект Закону України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052206\\_8.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052206_8.html)
8. Юстиніан. Юридичний журнал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://licence.com.ua/content/view/7623>
9. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративно-правове забезпечення управління внутрішніми справами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawbook.by.ru/Admin/Kivalov/2-2-19.shtml>
10. Про дорожній рух: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338; 1999. – № 19. – Ст. 173.
11. Развадовський В. До постановки проблеми про визначення сутності поняття державного управління безпекою дорожнього руху // Право України. – 2003. – №6. – С. 21-25.
12. О безопасности дорожного движения: Закон Российской Федерации // Рос. газета. – 1995. – 26 дек.
13. Новиков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху: автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 1997. – 20 с.
14. О внесении изменений в Закон РФ «О безопасности дорожного движения: Закон Российской Федерации» // Рос. газета. – 2006. – 12 мая.
15. Адміністративне право України: [підручник для юрид. вузів і фак.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с. – С. 482.
16. Шамара О. Об'єкт складу злочину «терористичного акту». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yuradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=archive&y=2006&mag=11&art=289v>
17. Правопорядок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Правопорядок>
18. Войцеховский А.В., Додин Е.В., Голосниченко И.П. Организация патрульно-постовой службы по единой дислокации. – К.: МВД СССР КВШ МВД СССР, 1982. – 88 с.
19. Скакун О.Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум, 2000. – 492 с.
20. Загальна теорія держави і права / За ред. академ. АПРН Укр. проф. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 211 с.
21. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка. – М.: Госюриздат, 1963. – 332 с.
22. Polizeirecht. – Potsdam, 1989. – S. 14-19.
23. Здир Я.А. По поводу прочитанного / Я.А. Здир // Советское государство и право, 1967. – № 2. – С. 136-138.