

УДК 342.9

ШЕВЧЕНКО С.І.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено окремі аспекти нормативно-правового регулювання процесу забезпечення публічного порядку в Україні. Здійснено аналіз юридичних нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу публічних відносин. Визначено особливості правового регулювання діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічного порядку.

Ключові слова: *правове регулювання, забезпечення публічного порядку, Національна поліція; поліцейська діяльність, публічний порядок.*

В статье исследованы отдельные аспекты нормативно-правового регулирования процесса обеспечения общественного порядка в Украине. Осуществлен анализ юридических нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу общественных отношений. Определены особенности правового регулирования деятельности Национальной полиции по обеспечению общественного порядка.

Ключевые слова: *правовое регулирование, обеспечение общественного порядка, Национальная полиция, полицейская деятельность, публичный порядок.*

This article explores some aspects of legal regulation of ensuring public order in Ukraine. The analysis of the legal normative acts governed by this sphere of public relations. Features of legal regulation of the National Police to ensure public order. Determined that the legal basis of administrative and legal support public policy is a set of interrelated of regulations containing rules aimed at the administrative and legal regulation of social relations in the field of public policy for the purpose of ordering. Indicated that administrative and legal aspects need to be improved by ensuring its regulation. The issue of public order contained in a large number of legal acts of different legal force, meaning that reveals a lot of contradictions and gaps that hinder the implementation and the functionality of the model to ensure public order in Ukraine.

Key words: *regulation, ensuring public order, national police, policing, public order.*

Вступ. Одним із первинних елементів забезпечення публічного порядку в Україні є правове регулювання. Діяльність уповноважених державних органів, а також участь громадськості у забезпеченні публічного порядку неможливі без його правової регламентації, що у цьому разі має стрижневе значення. Правовим регулюванням у загальній теорії права прийнято називати регулювання суспільних відносин за допомогою правових норм. Правові норми мають визначені переваги порівняно з іншими формами соціального регулювання суспільних відносин. Їхніми специфічними властивостями є конкретність, чіткість формулювання дозволів, заборон, імперативність розпоряджень і гарантованість виконання. Право вбирає в себе, поєднує і юридично закріплює основні вимоги інших соціальних норм, що регулюють суспільні відносини, і ставить їх під захист держави. Тому поведінка членів суспільства зіставляється і порівнюється насамперед із правовим масштабом, закріпленням еталоном належної поведінки, й оцінюється залежно від його вимог [1].

Проблемам правового регулювання сфери забезпечення публічного порядку, зокрема його охорони, присвятили свої праці такі вчені, як А.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.І. Веремєнко, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.М. Даньшин, М.М. Дорогих, М.І. Єропкін, М.Е. Єфімов, М.І. Загородников, В.П. Казімірчук, О.Ф. Кобзар, Л.В. Коваль, О.Г. Комісаров, Д.О. Керімов, О.П. Ключніченко, І.Я. Лойфман, А.Е. Луньов, В.М. Манохін, О.І. Ореховський, Р.І. Петров, Л.Л. Попов, В.П. Реутов, О.П. Серьогін, В.Д. Сорокіна, О.С. Юнін, В.О. Юсупов, В.С. Явіч, О.М. Якуба та ін.

Результати дослідження. Передусім доцільно зупинитись на аналізі підходів учених до визначення поняття «правове регулювання». Як констатує О.М. Мельник, правове регулювання посідає центральне місце в системі правового впливу, який передбачає весь процес дії права у всій його єдності та багатоманітності на суспільне життя, свідомість і поведінку людей. Воно здійснюється

© ШЕВЧЕНКО С.І. – ад'юнкт кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

за допомогою особливої системи правових засобів, які формують механізм правового регулювання [2, с. 31]. Щодо останнього С.С. Алексєєв підкреслював, що механізм правового регулювання виражає діяльнісний аспект процесу переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. Це представлена в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні правові відносини [3, с. 364–365]. З позиції О.Ф. Скакун правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, що здійснюється за допомогою права і сукупності правових засобів [4, с. 529]. Також у юридичній науці правове регулювання розглядається як встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників.

Істотним для вирішення питання про правове регулювання забезпечення публічного порядку є визначення обсягу поняття «законодавство». У цьому контексті є доцільним звернення до висновку Конституційного суду України, зробленого у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12–рп/98, відповідно до якого термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [5].

У зв'язку з цим варто зазначити, що законодавчі й інші нормативно-правові акти, які регулюють організацію забезпечення публічного порядку, зазвичай класифікують на різних підставах – за юридичними властивостями; за органами, що їх видають; за характером компетенції органів, які видають правові акти; за територією дій та іншими підставами. У юридичній літературі радянського періоду вказувалося на те, що правові норми, які діяли тоді у сфері охорони громадського порядку, залежно від кола регульованих ними відносин поділялися на дві основні групи:

1) такі, що регулюють правила поведінки громадян у сфері громадського порядку, встановлюють відповідальність за їх порушення;

2) такі, що визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів держави, їхніх посадових осіб з охорони громадського порядку [6, с. 62]. Такий поділ обґрунтовував і підхід до класифікації нормативно-правових актів.

Сучасний стан українського законодавства в галузі забезпечення публічного порядку характеризується високою динамікою свого розвитку, радикальним поновленням нормативно-правової бази в усіх сферах державного і громадського життя. На відміну від минулих років, його важливою рисою є утвердження пріоритету прав і свобод людини як вищої соціальної цінності [7, с. 64], що досягається, поза іншим, шляхом реалізації міжнародно-юридичних стандартів прав і свобод людини у внутрішньодержавній практиці.

Наявне нормативно-правове регулювання забезпечення публічного порядку передбачає можливість оновлення підходу до класифікації нормативно-правових актів у цій сфері, наведеної вище. Основні нормативно-правові акти у сфері забезпечення публічного порядку можна поділити на

1) нормативні акти, що визначають правила публічного порядку та/або встановлюють відповідальність за їх порушення;

2) нормативні акти, що визначають правовий статус спеціальних суб'єктів, які здійснюють забезпечення публічного порядку, а також встановлюють гарантії їхньої діяльності у цій сфері;

3) нормативні акти, що визначають засади участі органів місцевого самоврядування, громадськості та недержавних правоохоронних організацій у забезпеченні публічного порядку.

Перша група нормативних актів, як правило, визначає або забороняє певну поведінку осіб у зв'язку з необхідністю забезпечення прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією України. Перед тим як надати характеристику цій групі актів, варто звернути увагу на визначення поняття «публічний порядок» у чинному законодавстві.

Точне визначення поняття «публічний порядок» у чинному законодавстві має не тільки теоретичне, а й суттєве практичне значення. По-перше, адекватне визначення поняття публічного порядку, його місця та значення в державному будівництві необхідне для вирішення низки проблем правового регулювання суспільних відносин. По-друге, це потрібно для вирішення питання про ступінь суспільної небезпеки посягань на публічний порядок та їх правової кваліфікації. Так, наприклад, в одних ситуаціях за дії, що порушують публічний порядок, законом передбачена кримінальна відповідальність, а в інших – публічна. Часто за порушення публічного порядку вживаються заходи громадського впливу – обговорення в колективах тощо. І, по-третє, єдине і загальновизнане визначення поняття публічного порядку має важливе значення у вирішенні питань про розподіл компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері забезпечення публічного порядку [8, с. 31–32].

Наразі тлумачення поняття «публічний порядок» на законодавчому рівні, що визначає діяльність правоохоронних органів, не зазначалися, тоді як поняття «громадський порядок» міститься у

двох нормативно-правових актах. Так, відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11.11.2010 р. № 550 громадським порядком визнається система суспільних відносин, які складаються і розвиваються у громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їхньої честі, людської гідності та громадської моралі. Інше визначення цього поняття у зв'язку із проведенням конкретних суспільних заходів містить ст. 1 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08.07.2011 р. № 3673-VI, відповідно до якого громадським порядком є сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм. Аналізуючи зміст «Декларації про поліцію», прийнятої Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), можна дійти висновку, що публічний порядок у цьому документі визначено як урегульований стан публічних суспільних відносин, котрі забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян.

Можна дійти висновку, що поняття «громадський порядок», «громадська безпека та правопорядок» поглинаються ширшим у своєму розумінні поняттям «публічна безпека і порядок».

Таким чином, ми бачимо, що у сучасній юридичній літературі та чинному законодавстві відсутня думка щодо поняття «публічний порядок», що спричиняє певні труднощі у сфері охорони та забезпечення публічного порядку. Зокрема, відсутність загальновизнаного поняття «публічний порядок» у правовій науці тягне за собою неадекватність у сфері законодавчого забезпечення протидії посяганням на публічний порядок [8, с. 149].

За юридичною силою нормативно-правові акти, що визначають правила публічного порядку, можуть бути

1) законодавчими актами. Основне місце у їх переліку відводиться Конституції України, ст. 68 якої визначено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [9];

2) підзаконними нормативно-правовими актами:
– постановами Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила поведінки громадян на залізничному транспорті» від 10.11.1995 р. № 903);
– наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (наприклад, Наказ Державного департаменту з питань виконання покарань «Правила поведінки в слідчих ізоляторах осіб, узятих під варту, і засуджених» від 20.09.2000 р. № 192);
– рішеннями та постановами органів місцевого самоврядування (наприклад, рішення Одеської міської ради «Про затвердження правил утримання тварин у м. Одесі» від 05.04.2008 р. № 2476-V);
– локальними нормативно-правовими актами (наприклад, правила внутрішнього розпорядку в студентських гуртожитках Національного медичного університету ім. О.О. Богомольця, затверджені вченою радою Національного медичного університету імені О.О. Богомольця).

Відповідальність за порушення правил публічного порядку або визнається безпосередньо у цих нормативно-правових актах, або ж міститься окремо в законодавчих актах, норми яких мають бланкетний характер (наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення).

Друга група нормативних актів містить норми права, що регламентують організацію забезпечення публічного порядку, умови вирішення суперечностей і конфліктів, які виникають у цій галузі. Вихідним у їхній характеристиці є те, що в державі створені спеціальні органи, які у встановленому законодавством порядку та у межах своєї компетенції відповідають за забезпечення та охорону публічного порядку. Правовий статус таких органів урегульований окремими законодавчими нормативно-правовими актами, а їхня діяльність щодо забезпечення публічного порядку регламентована підзаконними нормативними правовими актами, що мають галузевий характер. До основних нормативних актів цієї групи належить Закон України «Про Національну поліцію», в якому визначаються її завдання, принципи діяльності, організаційна побудова, обов'язки і права, профілактика й адміністративні заходи впливу на правопорушника, що вживаються з метою забезпечення публічного порядку.

Ми погоджуємось із тією думкою, що відсутність єдиного законодавчого визначення структури, функцій і завдань спеціальних державних органів у сфері охорони правопорядку і, зокрема, забезпечення публічного порядку, є причиною розбіжностей у правовому підході до розмежування компетенції і повноважень правоохоронних органів, дублювання функцій, формування суперництва, а часто і конфліктів між окремими суб'єктами забезпечення публічного порядку [10, с. 28].

Третя група нормативних актів регулює питання участі інших суб'єктів (державних органів, органів місцевого самоврядування, громадськості та недержавних правоохоронних організацій) у забезпеченні публічного порядку. Системоутворюючим у переліку таких актів є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III,

який закріплює реальні можливості участі громадян у забезпеченні громадського (публічного) порядку. Водночас варто зазначити, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку передбачені ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, відповідно до якої до повноважень органів місцевого самоврядування належить вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів та здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку. З іншого боку, питання участі недержавних правоохоронних організацій у забезпеченні громадського порядку регламентовані положеннями Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р. № 4616-VI.

Наведена вище класифікація нормативно-правових актів у сфері забезпечення публічного порядку є дещо умовною, оскільки інколи нормативні акти за своїм змістом мають змішаний характер.

Висновок. Правовою основою адміністративно-правового забезпечення публічного порядку є сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових актів, які містять норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення публічного порядку з метою їх упорядкування.

Проведений аналіз свідчить про те, що аспекти адміністративно-правового забезпечення потребують удосконалення шляхом його правового регулювання. Питання забезпечення публічного порядку містяться у великій кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, зміст яких виявляє достатньо багато суперечностей та прогалин, що заважає запровадженню та нормальному функціонуванню моделі забезпечення публічного порядку в Україні. Залишається нормативно не визначеним узагальнювальне розуміння понять «публічний порядок», «публічне місце», «охорона публічного порядку» та «забезпечення публічного порядку», що є перешкодою для досягнення внутрішньої єдності юридичних норм у сфері забезпечення публічного порядку, результатом якого є підвищення ефективності відповідного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Лазарев В.В. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов. – М. : Юрид. лит., 1982. – 280 с.
2. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мельник Олена Миколаївна ; Ін-т держ. та права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 208 с.
3. Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М., 1999. – 712 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. Дел, 2000. – 704 с.
5. Рішення Конституційного суду України «Справа за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»)» № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32 (27.08.98).
6. Организация охраны общественного порядка : учебник / [под ред. Л.Л. Попова]. – М. : Академия МВД СССР, 1984. – 379 с.
7. Доценко О.С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович : Нац. академія держ. подат. служби України. – К., 2003. – 206 с.
8. Лошицкий М.В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лошицкий Михайло Васильович ; Нац. академія внутр. справ України. – К., 2002. – 181 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Подоляка А.М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Подоляка Анатолій Миколайович; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 40 с.