

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.9.19>**Сергій Комісаров,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри правознавства Сєвєродонецького інституту

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СТРУКТУРА ТА ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕФІНІЦІЇ «ПУБЛІЧНИЙ ПОРЯДОК»

Стаття присвячена всебічному аналізу структурних елементів правової категорії «публічний порядок».

Проведено аналіз наукових досліджень у цій сфері, розкрито основні наукові думки щодо формування категорії «публічний порядок», на основі опрацювання низки споріднених понять наведена класифікація структурних елементів. Значна увага приділена складнику публічного порядку – терміну «правопорядок», що становить частину системи суспільних відносин, які урегульовані нормами права та перебувають під захистом закону й охороною держави. Зауважено, що у юридичній науці низка учених розглядають публічний порядок одночасно й у вузькому, й у широкому розумінні.

Зроблено висновок, що публічний порядок являє собою категорію, що складається з трьох елементів: змісту, засобів його регулювання та цілей встановлення. До засобів регулювання суспільних відносин, які становлять зміст публічного порядку, віднесено правові, а також інші соціальні норми: норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. До цілей публічного порядку належать: забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини; забезпечення реалізації права власності; підтримання необхідних умов належної діяльності юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань. У свою чергу, зміст публічного порядку становлять такі системи суспільних відносин: система суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини; система суспільних відносин, які забезпечують реалізацію права власності; система суспільних відносин, що забезпечують належну діяльність юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань.

Підкреслено, що останнім часом у чинному законодавстві України відбулася не проста заміна терміна «громадський порядок» на «публічний порядок», оскільки дефініція «публічний» є ширшою за своїм змістом і значенням і точніше відображає сферу як охорони, так і вчинення проступків.

Ключові слова: публічний порядок, публічна безпека, громадський порядок, структура, зміст, засоби, цілі.

Постановка проблеми. Натепер у державі здійснено та заплановано низку заходів, що повинні позитивно вплинути на ситуацію зі злочинністю. Це і реформування правоохоронних органів та їх структурних підрозділів, переоснащення та навчання особового складу, переоцінка та зміна самої філософії підходу до надання правоохоронних послуг населенню – із карально-репресивного до сервісного тощо. Одним із етапів цих заходів є вдосконалення чинного законодавства, без чого важко уявити настання будь-яких позитивних змін. Розглядаючи сферу забезпечення безпеки громадян, слід зазначити, що у зв'язку з уніфікацією та імплементацією окремих норм Європейського Союзу в окремих нормативно-правових актах на законодавчому рівні вперше було застосовано термін «публічний» у різних його похідних. Зокрема, 2 липня 2015 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про Національну поліцію», де йдеться про

«публічний порядок» та «публічну безпеку». Попри конструктивну критику окремих положень цього закону деякими науковцями та практиками [1; 2; 3], все ж вважаємо цей факт позитивним з низки причин. Насамперед це пов'язано з тим, що відбулася не проста заміна понять – «громадський порядок» на «публічний порядок». Вважаємо, що дефініція «публічний» є ширшою за своїм змістом і значенням і більш точно відображає сферу як охорони, так і вчинення проступків.

Але у даному випадку виникає питання проведення наукової ревізії, і, відповідно, вважаємо, що в сучасних умовах виникає потреба в систематизації уявлень про структуру та основні елементи терміна «публічний порядок», пошуку шляхів його удосконалення на підставі впровадження нових концептуальних підходів щодо вирішення проблем у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у науковій періодиці точаться

дискусії стосовно застосування та співвідношення термінів «публічна безпека», «публічний порядок», «громадський порядок», «громадська безпека» тощо. Окремі аспекти окресленої наукової проблеми у різні часи досліджувалися в працях В.В. Доненка, В.О. Заросила, І.В. Зозулі, М.В. Лошицького, В.В. Малікова, А.А. Манжули, Р.С. Мельника, А.М. Подоляки, С.В. Петкова, О.Ю. Прокopenка, О.Ф. Кобзаря та багатьох інших вітчизняних науковців.

Незважаючи на наявність наукових досліджень, пов'язаних із зазначеними вище поняттями, вважаємо, що питанню визначення категорії «публічний порядок» приділена недостатня увага.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів визначення дефініції «публічний порядок», зокрема структури та основних елементів, в умовах реалізації в Україні реформи правоохоронних органів та удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що, висвітлюючи вибрану тематику, передусім доцільно з'ясувати значення поняття «публічний порядок», оскільки від змісту цього визначення, від точного окреслення його меж залежить і уявлення про сутність його охорони. Також зазначимо, що у своєму дослідженні ми дотримуємося того положення, що вироблена на тепер позиція науковців та законодавця щодо застосування у чинному та перспективному законодавстві терміна «публічний» та його похідних є найбільш прийнятною. Проте під час роботи з джерелами будемо використовувати терміни, споріднені вказаній дефініції в авторському викладенні, при цьому це не означає, що їх необхідно сприймати як тотожні або однозначні.

Публічний порядок є нагальною потребою організованого суспільства, для якого характерним є такий стан суспільних відносин, що забезпечує нормальну життєдіяльність людини, громадський спокій та безпеку. Як соціально-правовому явищу публічному порядку властива відносна самостійність, яка виявляється в його специфічних властивостях, відмінних від властивостей інших соціально-правових явищ.

У науковій літературі існує багато підходів до визначення поняття «публічний порядок», зокрема, здебільшого трапляється його споріднене визначення «громадський порядок», кожне із них так чи інакше відображає його сутність як суспільного явища. Розгляд поняття «публічний порядок» у широкому та вузькому розумінні має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки

визнання тієї обставини, що публічний порядок у вузькому його розумінні – це система зв'язків і відносин (головним чином у громадських місцях), урегульованих нормами права, дасть законодавцю змогу повною мірою використовувати силу правових норм (заборон і дозволів) для чіткого визначення правового статусу громадян, юридичних осіб та громадських формувань, реалізація якого залежить від характеристики публічного порядку. Ми ж під терміном «публічний порядок» пропонуємо розуміти урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнього життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі.

Продовжуючи цю думку, слід акцентувати увагу на тому, що оскільки відносини публічного порядку в багатьох випадках є нормативно врегульованими, то в цьому аспекті складником публічного порядку є правопорядок – частина системи суспільних відносин, які урегульовані нормами права та перебувають під захистом закону й охороною держави [4, с. 454]. В.М. Протасов зазначає, що правопорядок регламентується правовими нормами, характеризується реалізацією вимог законності, використанням суб'єктивних прав. Головним є те, що правопорядок регламентується правовими нормами [5, с. 216]. Наведене вище свідчить про те, що публічний порядок як більш широка категорія включає в себе і правопорядок.

На наш погляд, викладені обставини обґрунтовують той факт, що у юридичній науці ряд учених розглядають публічний порядок одночасно й у вузькому, і у широкому розумінні. Так, наприклад, С.С. Яценко у своїй праці розглядає публічний порядок як у вузькому, так і в широкому розумінні, співвідносить його з правопорядком. Науковець зазначає, що в широкому розумінні публічний порядок є сукупністю усіх соціальних зв'язків та відносин, які складаються під впливом усіх соціальних норм, на відміну від правопорядку, який включає лише відносини, що регулюються нормами права.

Якщо ж розглядати питання характеристики правової категорії «громадський порядок» з точки зору галузевої приналежності, що зумовлюється наявністю певної частини суспільних відносин, яка перебуває під впливом спеціальних правових норм, встановлених відповідальності за правопорушення, що посягають на громадський порядок, а також існуванням спеціальних функцій по забезпеченню громадського порядку та органів, що здійснюють такі функції [6, с. 23], то

видається, що категорія «правопорядок» набуває більш широкого значення, оскільки визначається як стан упорядкованості суспільних відносин на основі права, законності [7, с. 456].

Публічний порядок як системне утворення передбачає можливість дослідження його структури, що дасть змогу виокремити його відмінності стосовно інших соціально-правових явищ. Різні автори виділяють у структурі публічного порядку різні елементи. Так, А.В. Серьогін обґрунтовує концепцію, відповідно до якої структура громадського порядку складається з трьох блоків суспільних відносин:

1) відносини, які складаються під час забезпечення обстановки громадського спокою та запобігання діям, що можуть викликати порушення нормального ритму життя населення;

2) відносини, які забезпечують умови для спокою та відпочинку громадян, запобігання недисциплінованій поведінці в побуті;

3) відносини, що забезпечують честь та гідність громадян і запобігання антисуспільним діям, у яких виявляється нехтування суспільством [8, с. 34].

А.П. Ключніченко надає визначення громадського порядку, доповнюючи його структуру ще й відносинами збереження майна [9, с. 22]. На думку Д.А. Маракуліна, сутність громадського порядку як правової категорії розкривається через його структуру, яка містить такі елементи:

1) суспільство в цілому та його структура, що закріплена соціальними нормами;

2) суспільні відносини, які включають підстави для виникнення цих відносин, їх зміни та припинення, взаємозв'язок у системі, що є відображенням динаміки зв'язків елементів громадського порядку;

3) соціальний статус кожного учасника суспільних відносин, який включає і правовий статус;

4) система соціальних норм – правил співжиття [10, с. 267].

Поряд із цим, з огляду на взаємозв'язок громадського порядку та його складник – правопорядок, визначається, що громадський порядок (його структуру) утворюють відносини, урегульовані всіма соціальними нормами [11, с. 11], чи нормами права і правилами співжиття [12, с. 6-7], або нормами права і моралі [13, с. 5-7]. Низка авторів правових досліджень громадського порядку для визначення сфери відносин, які його утворюють, крім видів соціальних норм, що регулюють відносини, вводять додаткові критерії їх обмежень. Так, М.І. Єропкін як такі додаткові критерії вводить місце і мету утворення суспіль-

них відносин. Ці відносини, на його думку, складаються головним чином у громадських місцях з метою охорони життя, здоров'я, честі, гідності й інших прав громадян, забезпечення громадського спокою, створення нормальних умов для діяльності підприємств, установ і організацій [14, с. 14–30].

Разом із тим, ґрунтовним, на нашу думку, є положення, за яким громадський порядок являє собою категорію, що складається з трьох елементів:

1) зміст громадського порядку;

2) засоби його регулювання;

3) цілі встановлення громадського порядку [15, с. 34].

Зміст як елемент громадського порядку, на думку М.І. Єропкіна та Л.Л. Попова, це система суспільних відносин, для якої характерна наявність вольового чинника, виникнення і розвиток у громадських місцях і поза ними, забезпечення охорони основних прав та свобод громадян, таких як право на життя, здоров'я, гідність, громадський спокій, нормальні умови життєдіяльності [16, с. 7].

На думку Ф.Є. Колонтаєвського, змістом громадського порядку є система суспільних відносин, які складаються в результаті дотримання та виконання норм права, моралі та інших соціальних норм. Реальний громадський порядок становлять не встановлення соціальних норм, а фактичні суспільні відносини, що виникають на їх основі. Залежно від норм, що їх регулюють, ці відносини можуть бути правовими та неправовими [17, с. 13].

На нашу думку, зміст публічного порядку стаєовлять такі системи суспільних відносин:

1) система суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини;

2) система суспільних відносин, які забезпечують реалізацію права власності;

3) система суспільних відносин, що забезпечують належну діяльність юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань.

Такі відносини необов'язково повинні бути пов'язані саме з громадськими (публічними) місцями, оскільки порушення публічного порядку можуть відбуватися поза межами цих місць, наприклад порушення режиму тиші у багатоквартирних будинках.

Наступним обов'язковим елементом публічного порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які становлять зміст публічного порядку: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. З їх допомогою встановлюються права та обов'язки учасників суспільних від-

носин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій.

Через правові норми регулюються найбільш складні та важливі суспільні відносини. Водночас багатогранність суспільного життя не дає змоги урегулювати всі суспільні відносини правовими засобами. Численні суспільні відносини мають нескладний характер і в результаті повсякденного прояву не потребують правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, високою правовою культурою, правилами громадського співжиття, моральними нормами, звичаями. У зв'язку з цим велике значення має виявлення сутності правил співжиття, які входять у систему засобів регулювання суспільних відносин у сфері громадського порядку. Для правил громадського співжиття, які склалися в нашій країні, характерна та обставина, що формуються вони не державою, а громадською правосвідомістю та регулюють переважно зовнішній аспект взаємин людей [15, с. 35–36].

Обов'язковим елементом публічного порядку є також визначення цілей його встановлення. О.Б. Южаков визначає, що метою встановлення громадського порядку є забезпечення особистої та суспільної безпеки, а також підтримання необхідних умов для діяльності організацій та установ, відпочинку й дотримання суспільної моральності [18, с. 51]. Ми вважаємо, що ця думка потребує уточнення. На наш погляд, до цілей публічного порядку належать:

- забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини;
- забезпечення реалізації права власності;
- підтримання необхідних умов належної діяльності юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань.

Правильному визначенню поняття «публічний порядок» сприяє також аналіз таких його елементів, як мета підтримки публічного порядку та гарантії його міцності. Мета підтримки публічного порядку полягає у вихованні поваги до суспільства і суспільної моралі та створенні максимально сприятливих умов для нормального і безперервного функціонування державних і громадських організацій. Натомість кожна людина повинна виробити звичку суворого дотримання правил співжиття, потреби погоджувати свої дії і вчинки з вимогами правових і моральних правил [19, с. 57].

З іншого боку, гарантіями міцності публічного порядку є подальша демократизація нашого суспільства, науковість і практичне обґрунтування правових норм, участь широких верств населення в обговоренні проектів правових актів, прийняття постійно діючим органом розумних законів, ефективна діяльність правоохоронних органів, у тому числі органів міліції, місцевого самоврядування як найбільш близьких до населення. Неможливо також залишити поза увагою думку вчених, які говорять про те, що велике значення для існування правопорядку має правова культура посадових осіб та громадян, правосвідомість, заснована на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Велике значення має вміле переконання та добре організоване заохочення (ідеологічна передумова) [20, с. 266].

Перелічені вище елементи публічного порядку не є виключно сумарною єдністю, а являють собою взаємозалежний комплекс. Комплекс, який має певний рівень організації і налагодженості взаємозв'язків, додає публічному порядку якість упорядкованості, що характеризується розмірністю, злагодженістю і ритмічністю різних процесів суспільного життя, сприятливістю умов для реалізації прав і свобод громадян, закріплених Конституцією України [21, с. 127]. У сукупності ці показники, як зазначає О.І. Ульянов, утворюють такий стан порядку, що характеризується як стан громадського й особистого спокою [20, с. 23–24].

Висновок

Публічний порядок являє собою категорію, що складається з трьох елементів: змісту, засобів його регулювання та цілей встановлення.

Зміст публічного порядку становлять такі системи суспільних відносин, які забезпечують: нормальні умови життєдіяльності людини; реалізацію права власності; належну діяльність юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань. До засобів регулювання суспільних відносин, які становлять зміст публічного порядку, необхідно віднести: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. До цілей публічного порядку належать: забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини; забезпечення реалізації права власності; підтримання необхідних умов належної діяльності юридичних осіб, їх посадових осіб та громадських формувань.

Список використаних джерел:

1. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». URL: <http://goalint.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannyaterminupublichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyuukraini> (дата звернення: 08.08.2019).
2. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
3. Зозуля І. В. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
5. Протасов В.Н. Теория права и государства. *Проблемы теории права и государства*. Москва, 2001. 346 с.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. А.П. Коренева. Москва : Московская академия МВД России : Щит-М, 2000. 304 с.
7. Шабуров А.С. Законность и правопорядок. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : Норма, 1997. 457 с.
8. Серегин А.В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском общенародном государстве. *Труды Высшей школы МООП РСФСР*. 1963. № 8. С. 32–36.
9. Ключниченко А.П., Самойленко А.В. О понятии социалистического общественного порядка. *Труды Киевской высшей школы МВД СССР*. Киев, 1970. 136 с.
10. Маракулин Д.А. К вопросу о сущности общественного порядка. *Актуальные проблемы Российского права*. 2009. № 4. С. 267–269.
11. Грицианский П.С. Некоторые вопросы теории социалистического правопорядка. *Труды университета дружбы народов им. П. Лумумбы*. Москва : Университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, 1967. т. 20. Экономика и право. Вып. 2. Вопросы государства и права. С. 3–18.
12. Соколов Ю.А. Участие трудящихся в охране советского общественного порядка. Москва : Госюриздат, 1962. 170 с.
13. Ефимов М.А. Борьба с преступлениями против общественного порядка, общественной безопасности и здоровья населения. Минск : Вышэйша школа, 1971. 234 с.
14. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юриздат, 1965. 216 с.
15. Лошицкий М.В. Административно-правовые отношения в сфере охраны общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 181 с.
16. Еропкин М.И. Уголовно-правовая борьба с хулиганством. Киев, 1965. 170 с.
17. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 1996. 58 с.
18. Южаков А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Челябинск, 2004. 218 с.
19. Манжула А.А. Понятия та елементи правопорядку: сутність та значення. *Вісник Академії праці і соціальних відносин ФПУ. Серія «Право та державне управління»*. 2012. № 1. С. 56–60.
20. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2000. 640 с.
21. Комісаров О.Г. Елементи структури охорони громадського порядку в умовах сучасної України. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2010. № 3. С. 126–134.
22. Ульянов О.І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2002. 80 с.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the structural elements of the legal category "public order". The analysis of scientific researches in this field is carried out, the basic scientific opinions concerning the formation of the category "public order" are revealed, the classification of structural elements is given on the basis of elaboration of a number of related concepts. Much attention is paid to the constituent of public order – the term "rule of law", which is part of the system of public relations, which are regulated by the rules of law and are protected by law and protected by the state. It is noted that in legal science, a number of scientist view public order at the same time, both narrowly and broadly.

It is concluded that public order is a category consisting of three elements: the content, the means of regulation and the goals of the establishment. Legal, as well as other social norms – norms of morality, customs, religious norms, rules of social co-operation are referred to the means of regulating social relations that constitute the content of public order. The aims of public policy include: providing normal human life conditions; enforcement of property rights; maintaining the necessary conditions for the proper activity of legal entities, their officials and public entities.

In turn, the content of public order is constituted by the following systems of social relations: the system of social relations that provide normal conditions of human life; a system of public relations that ensures the realization of property rights; a system of public relations that ensure the proper functioning of legal entities, their officials and public entities.

It is emphasized that recently the current legislation of Ukraine has not simply replaced the term "common order" with "public order", since the definition of "public" is broader in its content and meaning, and more accurately reflects the scope of both protection and enforcement misdeeds.

Key words: public order, public safety, public order, structure, content, means, goals.