

Залишається тільки додати, що під час реформування кримінального судочинства слід уникати нечіткості і невизначеності у законі, що є підставою для аналогії закону і причиною його різнотлумачення у правозастосовчій діяльності.

Список літератури: 1. Юридичний словник / За ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. К., 1974. 2. Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. Воронеж, 1980. 3. Удалова Л.Д. Кримінальний процес України: загальна частина: конспект лекцій для слухачів НАВС. К., 2001. 4. Василюк С., Ломоносова О. Застосування аналогії в цивільному процесі // Право України. 2002. № 3. 5. Авдюков М.Г. Принцип законности в гражданском судопроизводстве. М., 1970.

Надійшла до редколегії 19.04.05

В.В. Маліков

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Поняття громадського порядку і його охорони має як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, ефективність його охорони певною мірою впливають на стабільність прав громадян, їх працю, всебічне задоволення їх матеріальних та духовних потреб. Для визначення змісту поняття «громадський порядок», з'ясування його взаємозв'язку з іншими суспільними явищами багато зробили видатні учені-кримінологи та криміналісти Н.Д.Дурманов, І.Н.Даньшин, В.Ф.Кириченко, Н.Ф.Кузнецова, а також представники науки адміністративного права О.М.Бандурка, Д.М.Бахрах, Є.О.Безсмертний, І.І.Веремєєнко, І.П.Голосніченко, О.П.Дагель, Є.В.Додін, А.П.Клюшніченко, А.Т.Комзюк, О.С.Луньов, Л.Л.Попов, І.М.Пахомов, А.В.Серьогін та ін. Цінність їхніх досліджень визначається внеском в осмислення системи понять цієї сфери, формулювання найважливіших для законодавства, теорії та практики дефініцій, визначення переліку та складів правопорушень (у тому числі злочинів та адміністративних деліктів) у сфері громадського порядку, оскільки у чинному законодавстві відсутні не лише тлумачення поняття громадського порядку, а й вичерпний перелік порушень громадського порядку.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що термін «громадський порядок» міститься в багатьох законодавчих актах і, у першу чергу, в Основному Законі України (ст. 34, 35, 38, 39, 92, 116, 138 Конституції України) [1]. Тому необхідно насамперед з'ясувати суть такого складного соціального явища як громадський порядок, розкрити зміст його окремих елементів, визначити напрямки розвитку. Розв'язання цієї проблеми має і прикладне значення для організації діяльності органів держави, на які покладено завдання щодо охорони та забезпечення громадського порядку. Звичайно, від того, який зміст вкладається в поняття «громадський порядок», від точно-го окреслення меж та сфери громадського порядку і залежить визначення компетенції органів внутрішніх справ і громадськості в сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями. На жаль, законодавство не має чіткого визначення громадського порядку, і тому дати його поняття можна лише на основі осмислення суспільних відносин, окремих

галузей права та деяких теоретичних концепцій, висловлених у науковій літературі.

Незаперечним є те, що початковим етапом дослідження повинно бути обрання основ методології, зокрема теоретичне пояснення запропонованого підходу до досліджуваних явищ, у першу чергу до визначень, категорій, що мають ключове значення для визначення понятійного каркасу проблеми. Це обумовлено тим, що на даний час правова наука не виробила єдиного підходу до понять «громадський порядок», «громадська безпека», «правопорядок». Зазначені поняття не визначені в правових актах, хоча досить часто вживаються. У тлумачному словнику В.Даля порядок – це «правильний устрій, дотримання чіткості ходу справ, визначеність розташування речей» [2, с.327]. Зміст громадського порядку охоплює всю сукупність відносин, що складаються в суспільстві [3, с.274]. Вони представлені не тільки правовими, моральними, ідеологічними відносинами, але і базисними: виробничими і економічними. Звертаючись до історії, відзначимо, що основоположниками марксизму-ленінізму громадський порядок розглядався як державний устрій (порядок) певної держави чи визначеної історичної епохи з усією сукупністю характерних для них відносин [4, с.26, 173]. Разом з тим, в юридичній літературі радянського періоду поняття «громадський порядок» розглядалося також і у вузькому розумінні. Останнє охоплювало не всю систему врегульованих соціальними нормами суспільних відносин, а лише їх частину (підсистему), що складається у певній сфері суспільних відносин. Так, основоположники марксизму-ленінізму визначали громадський порядок (у вузькому розумінні) як особливу сферу вольових суспільних відносин, що забезпечують елементарні умови людського співіснування і виступають безпосереднім об'єктом охорони державних органів (поліції, юстиції) [4, с.26, 173]. Таке ж визначення громадського порядку було запропоновано О.П.Клюшніченко, під яким він розумів сукупність відносин, що забезпечують недоторканність громадян, захист їхніх прав, необхідних умов для спілкування людей, їхньої роботи, відпочинку, для повсякденної діяльності державних і громадських організацій [3, с.274]. В.Ф.Захаров під громадським порядком розумів «систему суспільних відносин, врегульованих нормами права і моралі, що в інтересах народу сприяє створенню нормальних умов для виробництва, культурного відпочинку і спілкування людей, для функціонування органів державної влади, а також забезпечує недоторканність громадян і спокій у громадських місцях» [5, с.7–8]. На його думку, система суспільних відносин, що є змістом громадського порядку, охоплює різні групи вольових зв'язків. Такими, по-перше, є зв'язки, спрямовані на створення нормальних виробничих відносин, культурного відпочинку, побуту і спілкування людей; по-друге, зв'язки, що сприяють нормальному функціонуванню органів державної влади; по-третє, – вони забезпечують недоторканність громадян і спокій у громадських місцях. В.М.Безденежних вважав, що поняття громадського порядку у вузькому розумінні можна визначити як систему суспільних відносин, що складаються головним чином у процесі спілкування, не пов'язаного з колективною діяльністю, на основі дотримання норм права, що забезпечують підтримання громадського спокою, нормальних умов роботи і відпочинку громадян, функціонування державних і громадських організацій, повагу честі, людської гідності і вимог моралі [6, с.17].

Отже, в адміністративно-правовій науці радянського періоду, громадський порядок розглядався як засіб забезпечення інтересів держави, тому в багатьох джерелах говорилося про необхідність укріплення громадського порядку, що дозволяє державі та її органам належним чином функціонувати. Однак у даний час необхідно відмовитися від такого трактування громадського порядку. Громадський порядок повинен служити інтересам громадян, що обумовлює необхідність перегляду деяких позицій вчених щодо поняття, цілей, змісту і структури громадського порядку.

Серед вчених-адміністративістів склалася єдина думка про те, що поняття громадського порядку необхідно тлумачити в широкому та вузькому розумінні [7; 8; 9; 10]. Так, наприклад, І.П.Голосніченко і Я.Ю.Кондратьєв зазначають, що у широкому розумінні громадський порядок включає в себе суспільні відносини, які регулюються нормами права та іншими соціальними нормами. Суть цих відносин визначається матеріальними умовами життя суспільства, відношенням громадян до найрізноманітніших сторін співжиття у суспільстві [10, с.14]. Деякі автори розглядають громадський порядок як систему суспільних відносин, яка ґрунтується на засобах виробництва та складається внаслідок сукупного впливу на процеси суспільного життя усіх соціальних норм та принципів, які діють у суспільстві [11, с.400; 12, с.425]. Інші, формулюючи поняття громадського порядку, акцентують увагу на тому, що громадський порядок «розглядається як широка категорія, зміст якої визначається системою ідеологічних відносин, що складаються в різних сферах життєдіяльності при регулюючому впливові правових та інших соціальних норм» [13, с.36]. На думку окремих авторів, система громадського порядку включає в себе порядок вольових суспільних відносин, які складаються в процесі свідомого і добровільного дотримання громадянами встановлених у нормах права та нормах неюрідичного характеру правил у сфері соціальної поведінки [14, с.38–45]. Найбільш повне визначення поняття громадського порядку в широкому розумінні пропонує М.І.Сропкін і Л.Л.Попов, які розглядали громадський порядок як зладжену структурну систему правових суспільних відносин, що виникають як у громадських місцях, так і поза ними [15, с.5, 7, 11]. Але навіть це тлумачення сфери суспільних відносин, які складають зміст громадського порядку, далеко не повне. Досліджуючи в такому аспекті громадський порядок, його важко відрізнити від інших суспільних категорій, які також регулюються нормами права та іншими соціальними нормами і виконують ті ж самі функції. Таким чином, зазначені вище підходи до визначення поняття «громадський порядок» характеризують його в широкому розумінні. Проте в цьому випадку громадський порядок виступає не лише як юридична, а й як соціальна категорія. Тому, підкреслюючи соціальний зміст відносин громадського порядку, які складаються не тільки в місцях присутності громадян, але і в інших місцях, у суспільстві в цілому, необхідно відзначити, що він включає всі існуючі в ньому відносини, які складаються не тільки під впливом дії права. Отже, громадський порядок у такому сенсі можна вважати категорією «громадський порядок у загально-соціальному значенні».

Громадський порядок у вузькому розумінні обмежується визначенням простором, а також умовами, завдяки яким існують суспільні відносини. Це лише їх частина, яка регулюється нормами права, моралі, звичаями. Такі

відносини, їх порядок сприяють створенню належних умов для суспільно корисної діяльності людей. При чому, громадський порядок потрібно розглядати як стан соціальної урегульованості, при якому забезпечуються життя, здоров'я громадян, їх права та свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність. Відносини громадського порядку в багатьох випадках встановлюються та охороняються нормами права. Таким чином, громадський порядок у вузькому розумінні можна визначити як категорію «громадський порядок у юридичному значенні».

Законодавець, вказуючи на громадський порядок як об'єкт посягань адміністративних проступків і злочинів, не дає законодавчого трактування цього поняття. Тому не тільки адміністративно-юрисдикційні органи, але і судові органи часто допускають помилки при кваліфікації діянь, що посягають на громадський порядок [16; 17; 18; 19, с.74–77]. Про це чітко сказано в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 р. № 3 «Про судову практику в справах про хуліганство» [20]. Така вказівка Пленуму пов'язана з тим, що намітилося два основних підходи до поняття громадського порядку у вузькому розумінні. Перший підхід – це позиція представників науки адміністративного і кримінального права, що працюють у навчальних закладах і наукових центрах системи МВС. На їхню думку, громадський порядок пов'язаний із просторовим розумінням сфери громадського порядку, прив'язуванням громадського порядку до певної території. Так, одні автори, розглядаючи громадський порядок у вузькому розумінні, говорять, що він обмежується певним простором, а також умовами, за допомогою яких створюються і розвиваються суспільні відносини [21, с.8]. Інші включають у це поняття відносини в громадських місцях, що регулюються нормами моралі і права [22, с.3].

Вважаємо, що з'ясуванню поняття «громадський порядок» буде сприяти аналіз елементів, які входять до нього. У цьому плані, як правило, виділяються такі елементи: мета встановлення та підтримання громадського порядку; засоби його регулювання; зміст громадського порядку; гарантії надійності громадського порядку [10, с.16–17]. Вважаємо, що мета встановлення та підтримання громадського порядку полягає в охороні життя, здоров'я, прав та свобод, гідності громадян, забезпечення громадського спокою, створенні максимально сприятливих умов для нормального функціонування державних та громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотриманні громадської моралі. Одночасно кожна людина має виробити звичку суворо дотримуватись правил співжиття, потребу узгоджувати свої дії та вчинки з вимогами правових і моральних правил.

Обов'язковим елементом громадського порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які складають зміст громадського порядку: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї релігійні норми, правила громадського співжиття. За їх допомогою встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій. Крім того, за допомогою засобів регулювання формуються відповідні органи та

установи, покликані забезпечувати безперешкодну реалізацію суспільних відносин, що склалися, а також визначаються їх компетенція, сфера впливу. Через правові норми регулюються найбільш складні та важливі суспільні відносини. В той же час багатогранність суспільного життя не дозволяє всі суспільні відносини урегулювати правовими засобами. Численні суспільні відносини мають складний характер і в результаті повсякденного прояву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, правилами громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями.

Зміст громадського порядку визначається певною частиною суспільних відносин, що склалися в суспільстві, а також із суміжних їх прояву умов та обставин. Аналіз чинного законодавства та практики діяльності правоохоронних органів уможливив висновок про те, що зміст громадського порядку складають такі системи суспільних відносин: що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян; що забезпечують збереження власності; що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Відомо, що невиконання своїх обов'язків учасниками відносин може статися через обставини та причини, які знаходяться за межами їх волі. Порушити нормальний порядок суспільного життя, суспільних відносин, що склалися, і створити загрозу безпеці громадян, їх майну, порушити нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян можуть і такі обставини, як стихійні лиха: пожежі, повені, землетруси, епідемії та інші. До шкідливих наслідків можуть призвести непродумана організація вуличного руху, проведення масових заходів і т.п. Взаємозв'язок цих груп суспільних відносин виражається в тому, що безумовне здійснення суспільних відносин сфери безпеки є обов'язковою умовою реального прояву відносин у сфері громадського порядку. А тому необхідно визнати, що складовою змісту громадського порядку є громадська безпека, яка також ґрунтується на виконанні учасниками відносин встановлених вимог з метою попередження та ліквідації шкідливих наслідків стихійних сил природи чи інших небезпечних для суспільства явищ.

Гарантіями міцності громадського порядку є подальша демократизація нашого суспільства, науковість та практична обґрунтованість правових норм, участь в обговоренні проектів правових актів широких верств населення, прийняття Парламентом України ефективних та виважених законів, належна діяльність правоохоронних органів, у тому числі органів внутрішніх справ, зокрема міліції.

Отже, розмежування понять «громадський порядок» на поняття в широкому і вузькому значенні має не тільки теоретичне, але й суто практичне значення, що пояснюється таким. По-перше, визнання тієї обставини, що громадський порядок у вузькому його розумінні являє собою систему 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 є уже визначенням певного кола об'єктів його правоохоронного впливу. По-друге, визначення поняття «громадського порядку» у вузькому розумінні надасть змогу вирішити питання про систему правоохоронних органів, які виконують функції з охорони громадського порядку. По-третє, розмежування цих понять дозволить повною мірою використовувати силу правових норм (заборон і дозволів) для чіткого визначення прав громадян, реалізація яких залежить від стану громадського порядку.

Таким чином, у вузькому розумінні (у широкому трактуванні, як було з'ясовано вище, громадський порядок ототожнюється із всією системою суспільних відносин) під громадським порядком ми розуміємо урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що складаються в громадських місцях в процесі спілкування людей, і яка має на меті забезпечення спокою населення, охорону життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

З огляду на викладене, можна констатувати, що визначення змісту поняття «громадський порядок» залишається дискусійним. Тому з метою усунення перешкод і нормативних прогалин виникає нагальна потреба в його законодавчому закріпленні. Важливими законами, які необхідні для належного регулювання правовідносин в сфері охорони громадського порядку, діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ України є: «Про органи внутрішніх справ»; «Про забезпечення громадського порядку в Україні»; «Про профілактику злочинності», «Про зброю»; «Про дозвільну систему»; «Про порядок організації та проведення громадянами масових заходів» та ряд інших законопроектів.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1980. Т. 3. 3. Еропкин М.И., Ключниченко А.П. Советское административное право: Учеб. для средних юрид. учебных заведений. М., 1979. 4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. 5. Захаров В.Ф. Актуальні питання адміністративної відповідальності за порушення суспільного порядку в сучасних умовах: Автореф. дисертації канд. юрид. наук. Х., 1972. 6. Безденежных В.М. Социалистический общественный порядок: сущность, структура и социальное значение. М., 1983. 7. Бойко І.В. Забезпечення прав і свобод громадян адміністративно-правовими засобами // Адміністративне право: сучасний стан і напрямки реформування. Яремча, 1998. 8. Бандурка О.М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. Х., 1995. 9. Ульянов О.І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку: Дис... канд. юрид. наук. Х., 2002. 10. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К., 1995. 11. Васильєв А.М. Теория государства и права. М., 1977. 12. Денисов А.І Теория государства и права. М., 1990. 13. Серегин А.В. Общественный порядок и образ жизни // Сов. гос-во и право. 1978. № 4. 14. Данышин І.Н. Уголовно-правовая охрана общес-

твенного порядку. М., 1973. 15. Еропкин М.І., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. 16. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография. Ч.1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции. М., 1996. 17. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (милиции): Учеб. пособие / Под ред. А.П.Коренева. М., 1988. 18. Калайанов Д.П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України. Учб. Посібник. Одеса, 2000. 19. Герасименко Є. До питання про адміністративну юрисдикцію в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 75. Правознавство. 2000. 20. Про судову практику в справах про хуліганство: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 р. № 3 // Збірник ППВС 1991-1993. 21. Войцеховский А.В., Додин Е.В., Голосніченко І.П. Организация патрульно-постовой службы по единой дислокации. К., 1982. 22. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка. М., 1963.

Надійшла до редколегії 14.03.05

О.М. Макаренко

ФОРМИ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Органи внутрішніх справ України, виконуючи широке коло завдань щодо забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб від різних протиправних посягань, використовують систему різноманітних форм управління. Проблеми форм управлінської діяльності знаходяться на межі двох наук: науки адміністративного права та теорії управління. Але, як в науці адміністративного права, так і в теорії управління, відсутнє єдине визначення поняття та видів форм управління. У зв'язку з цим комплексне дослідження зазначеної категорії з боку цих наук дозволить глибше розкрити сутність зазначеного поняття. Отже, одним із можливих варіантів вирішення цього питання є системне дослідження з розкриттям змісту та особливостей її складових елементів.

В адміністративно-правовій літературі та теорії управління існують різні точки зору щодо визначення поняття форм управління. Так, наприклад, Ю.П. Битяк та В.В. Зуй, розглядаючи питання форми державного управління, зазначають, що це «зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління» [1, с.91]. В.В. Богущкий під формою управлінської діяльності розуміє зовнішній вираз конкретних дій, які здійснюються з метою і в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності [2]. Р.С. Павловський визначив форми державного управління, як «зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату» [3, с.164]. Заслуговує на увагу думка І.П. Голосніченка, який під формою управління розуміє управлінські дії, які мають зовнішній вираз [4]. М.І. Єропкін запро-