

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ЙОГО ОХОРОНИ

Побудова правової держави потребує удосконалення всіх суспільних відносин і, в першу чергу, відносин, що складають зміст громадського порядку. Питання охорони громадського порядку завжди були, є і будуть актуальними для цивілізованого суспільства. Вони мають як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, активність його охорони впливають на стабільність прав громадян, всебічне задоволення їх матеріальних і духовних потреб. Саме у сфері громадського порядку реалізується значна частина особистих прав громадян, важливі політичні свободи, соціально-економічні та культурні права. Гарантії прав і свобод громадян у даній сфері традиційно розглядаються як загальні умови реалізації прав і свобод або спеціальних (юридичних) засобів, які не завжди забезпечують надійну реалізацію, охорону, а в необхідних випадках і захист порушених прав. Демократизація України, використання світових стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина, прагнення України стати повноправним учасником світової спільноти роблять наукові дослідження з питань охорони громадського порядку надзвичайно актуальними.

Поняття «громадський порядок» прийшло з наполеонівської Франції в царську Росію на початку XIX століття. У той час була проведена чітка межа між кримінальною поліцією і поліцією адміністративною, на яку був покладений обов'язок «охороняти громадський порядок в кожній місцевості». Поступово на рубежі XIX–XX століть поняття «громадський порядок» витіснюють інші — споріднені йому поняття: «благочиння», «благополуччя», «благоустрій».

К. С. Бельский зазначає, у самому загальному виді під громадським порядком необхідно розуміти правильне розміщення людей і речей у місцях, які мають суспільне значення, шляхом установлення їх правового статусу за допомогою моральних, правових та естетичних норм [1].

Перед безпосереднім дослідженням сутності громадського порядку доцільним буде з'ясування самої категорії «громадський порядок», зокрема його змістовних складових «громадський» та «порядок».

Громадський — це той, який стосується невизначеної кількості осіб всіх членів суспільства; який виникає, відбувається в суспільстві або зв'язаний з ним.

Суспільний — зв'язаний з суспільством, з життям і відносинами людей у суспільстві. У тлумачному словнику «суспільство» визначається як сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ, — громадянство, громада, спільнота, суспільство [2]. Тому, на нашу думку, категорії «громадський» та «суспільний» слід розглядати як синонімічні.

Як відомо, призначення будь-якої держави полягає, перш за все, в забезпеченні порядку в суспільстві. За словами Р. Моля, підтримання громадського порядку «залишається завжди головним завданням держави, яка полегшує досягання усіх інших» [3]. У тлумачному словнику В. Даля порядок — це «правильний устрій, дотримання чіткості наступного ходу справ, визначеність розташування речей» [4]. Граматичне тлумачення слова «порядок» вказує, що громадський порядок не існує сам по собі, а є станом налагодженості, організованості, правильності та систематичності суспільних відносин [5].

Проте необхідно зазначити, що ні в юридичній науці, ні в практиці правоохоронних органів не склалося загальної прийнятої думки про зміст громадського порядку, його форми, місце в системі адміністративного права. Так, в адміністративно-правовій науці радянського періоду громадський порядок розглядався, в першу чергу, як засіб забезпечення інтересів держави, тому в багатьох джерелах говорилося про необхідність укріплення громадського порядку, що дозволяє державі та її органам належним чином функціонувати. Більшість вчених радянського періоду сходились на думці, що громадський порядок — це системи суспільних відносин, її якість (властивість). Відносно визначення об'єкта громадського порядку панувало дві думки: перша — ним є громадське місце; друга — суспільні відносини, що виникають і розвиваються за межами громадських місць. Не було єдності серед вчених радянського періоду і щодо визначення мети громадського порядку.

Аналіз сучасної адміністративно-правової науки надав змогу зробити висновки, що громадський порядок визначається по-різному: як система відносин; позитивний стан; стан (режим); якість (властивість) соціальної системи тощо [6; 7; 8]. Відсутня однаковість вчених щодо його мети, об'єкта та засобів регулювання [9; 10].

На нашу думку, громадський порядок необхідно розглядати: по-перше, як систему суспільних відносин, що складаються лише в громадських місцях; по-друге, як наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, врегульовані нормами права та іншими соціальними нормами, є загальноновизнаними та загальноприйнятими; по-третє, як наслідок забезпечення спокою населення, охорони 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.

Вважаємо, що з'ясуванню сутності громадського порядку буде сприяти аналіз його змісту. У цьому плані, як правило, вчені виділяють такі його елементи: мета встановлення та підтримання громадського порядку; засоби його регулювання; гарантії надійності громадського порядку [11]. Вище приведений елементний склад громадського порядку доцільно доповнити системою суспільних відносин, які складаються з метою організації охорони громадського порядку. Розглянемо виділені елементи більш детально. Так, мета встановлення та підтримання громадського порядку полягає в охороні життя, здоров'я, прав, свобод, гідності та законних інтересів громадян, забезпеченні громадсько-

го спокою, створенні максимально сприятливих умов для нормального функціонування державних та громадських організацій, вихованні поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

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. Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою і визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин [12]. За допомогою правових норм встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони щодо вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій. Крім того, за допомогою правових норм визначаються повноваження відповідних державних органів, як правило правоохоронних, щодо охорони громадського порядку.

Серед правових норм, які регулюють відносини в сфері громадського порядку, необхідно, в першу чергу, виділити норми адміністративного і кримінального права, тому що вони встановлюють заборони і визначають відповідальність за порушення громадського порядку. Більшість відносин як складових громадського порядку встановлюється і регулюється законодавством. Так, в Конституції України та в інших законах встановлюються основні права і свободи громадян, у тому числі на відпочинок, проведення мітингів, зборів, походів та демонстрацій тощо. При реалізації цих прав і свобод виникають відносини громадського порядку. Багато їх регулюється на рівні Кабінету Міністрів, а також інструкціями міністерств та відомств, постановами місцевих органів влади.

На нашу думку, правові норми, що діють у досліджуваній сфері, можна об'єднати в такі групи: 1) правові норми, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки громадян при перебуванні їх у громадських місцях; 2) правові норми, які передбачають встановлені державою заборони щодо вчинення певних дій у громадських місцях, а також норми, що передбачають відповідальність за вчинення подібних дій; 3) правові норми, що регулюють права, обов'язки і відповідальність державних органів та громадських організацій, їх посадових осіб щодо забезпечення громадського порядку.

У той же час багатогранність суспільного життя не дозволяє всі суспільні відносини врегулювати правовими засобами. Численні суспільні відносини мають нескладний 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. Мораль — це система загальноприйнятих, не санкціонованих державними або громадськими органами відносин, які домінують у суспільстві [13]. Є відносини громадського порядку, які регулюються звичаями. До речі, дотримання звичаїв — це цілком позитивне явище, корисне як для суспільства в цілому, так і для окремих громадян. Це урочисті весільні обряди, іменини чи хрестини, проводи на службу в армію тощо.

Забезпечення громадського порядку можливе лише при використанні розгорнутої системи взаємодоповнюючих одна одну гарантій, які дозволяють не допустити чи виявити будь-яке правопорушення в цій сфері. Термін «гарантія» запозичений із французької мови. Гарантія (*garantie*) — означає поруку, забезпечення, умову, що забезпечує що-небудь [14]. Гарантувати — означає певним чином забезпечувати, захищати, охороняти, зробити реальним.

Під гарантіями забезпечення громадського порядку ми розуміємо умови і засоби, за допомогою яких він забезпечується. З цього випливає, що громадський порядок забезпечується не якимось одним видом гарантій, а значною їх сукупністю, які утворюють відповідну систему.

На нашу думку, гарантії забезпечення громадського порядку доцільно звести до двох груп: 1) загальні (економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, організаційні); 2) правові. Такий розподіл має теоретичну і практичну значимість. У теоретичному плані він дає можливість глибше пізнати механізм забезпечення громадського порядку. У практичному ж плані зазначений розподіл корисний у тому значенні, що він забезпечує пошук конкретних шляхів підвищення ефективності забезпечення громадського порядку шляхом удосконалення чинної нормативно-правової бази.

Загальні та правові гарантії знаходяться в одній системі і тісно взаємодіють між собою. Так, успішному функціонуванню юридичних гарантій сприяє наявність і дія загальних гарантій, наприклад демократичний розвиток держави, стабільна економіка тощо. У свою чергу, правові гарантії впливають на останні. Наприклад, при недосконалості правового регулювання податкових відносин дестабілізується політична, економічна, соціальна та інші сфери діяльності держави.

Правові гарантії забезпечення громадського порядку мають специфічні ознаки: є різновидом юридичних і мають всі ознаки і властивості, характерні для останніх; можуть бути у виді принципів, прав, обов'язків, юридичних фактів, діяльності (тобто способів контролю і нагляду) і правових засобів — юридичної відповідальності, спрямованих на охорону громадського порядку і громадської безпеки, встановлюють повноваження працівників міліції, відповідальність за порушення функціональних обов'язків; визначають правову охорону (захист) як громадян, так і інших осіб, їхню відповідальність за порушення громадського порядку.

Крім того, гарантії забезпечення громадського порядку являють собою не тільки правові норми, юридичну діяльність, але і спеціально вироблені державою і передбачені в законі засоби (наприклад, у виді юридичної відповідальності), а також способи забезпечення законності (наприклад, прокурорський нагляд, державний та відомчий контроль, адміністративний нагляд тощо). На нашу думку, гарантіями забезпечення громадського порядку є подальша демократизація нашого суспільства, науковість та практична обґрунтованість правових норм, участь в обговоренні проектів правових актів широких верств населення, прийняття Верховною Радою України ефективних та виважених законів, належна діяльність правоохоронних органів, зокрема міліції.

Забезпечення громадського порядку, надійний захист прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави нерозривно пов'язані з необхідністю чітко налагодженої, побудованої на наукових принципах організаційної роботи. Перед з'ясуванням сутності організації охорони громадського порядку доцільним буде: по-перше, з'ясувати співвідношення між термінами «охорона», «захист» та «забезпечення»; по-друге, визначити саме поняття «охорона громадського порядку». На нашу думку, категорію «охорона» необхідно розглядати як сукупність дій різного характеру, необхідних, перш за все, для попередження будь-яких порушень прав і свобод громадян та держави. Під захистом слід розуміти комплексну систему заходів, що застосовуються для припинення порушення свобод та відповідної реалізації суб'єктивних прав, включаючи судовий захист, а також самозахист громадянських прав; їх відновлення; реалізації юридичної відповідальності. Тобто термін «охорона» необхідно вживати, коли відсутній факт вчинення правопорушення. І навпаки, термін «захист» — коли правопорушення було вчинено і необхідно вжити заходів щодо його припинення, відновлення порушених прав та притягнення винної особи до відповідальності. У свою чергу термін «забезпечення» охоплює як діяльність з охорони, так і з захисту.

Під охороною громадського порядку ми розуміємо вжиття державними та громадськими органами різноманітних заходів до забезпечення спокою населення, охорони 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.

Охорона громадського порядку у громадських місцях здійснюється трьома способами: кримінально-правовим, цивільно-правовим та адміністративно-правовим. Відповідно існує кримінально-правова, цивільно-правова або адміністративно-правова охорона громадського порядку у громадських місцях. Вони різняться характером заходів, що їх складають, специфікою правового регулювання, яке визначається сутністю суспільних відносин, що безпосередньо охороняються у тому чи іншому конкретному випадку.

Охорона громадського порядку — результат свідомої і керованої діяльності. Підкреслимо, що це не є діяльністю не пов'язаних між собою індивідів, а насамперед процес функціонування державних органів та їх посадових осіб, що являють собою складові частини єдиної системи правоохоронних органів. У числі суб'єктів охорони громадського порядку перебувають не лише особи, професійним обов'язком яких є розглядувана діяльність, але й різні громадські формування, що займаються цим на добровільних засадах.

Охорона громадського порядку призначена передусім забезпечити попередження порушень, створення обстановки, в якій діями або бездіяльністю окремих осіб не створювалися б перешкоди для здійснення громадянами своїх суб'єктивних прав, для виконання ними обов'язків, що встановлені у законі, для задоволення їх інтересів, потреб; забезпечити необхідні умови для спокійної праці та відпочинку громадян. При цьому результати діяльності державних органів,

що охороняють порядок, оцінюються не тільки за показниками виявлених правопорушень, але й за успіхами їх профілактичних заходів, за результативністю їх зусиль у попередженні порушень порядку.

Охорона громадського порядку здійснюється за трьома основними напрямками: нормотворчим — коли створюються закони та інші нормативно-правові акти з адміністративно-правових питань охорони порядку; правозастосовчим — коли проводяться у життя правила, що були встановлені державою у сфері громадського порядку у громадських місцях; правоохоронним — коли включаються заходи забезпечення встановленого порядку у громадських місцях та застосовуються заходи впливу до його порушників.

Під організацією охорони громадського порядку ми розуміємо здійснення правоохоронними органами, іншими державними і громадськими організаціями функцій, спрямованих на забезпечення їх погодженої й ефективної діяльності щодо охорони та захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань. Організація охорони громадського порядку нерозривно пов'язана із тактичними формами, методами, прийомами та способами попередження порушень громадського порядку, надійного захисту особистості, її прав, свобод та інтересів. Нерозривний зв'язок організаційної і тактичної діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку полягає ще й у тому, що адміністративно-правові заходи безпосередньої боротьби з правопорушеннями за своїм змістом також мають організаційний характер.

Отже, за своїм змістом організація охорони громадського порядку містить у собі здійснення таких функцій: визначення об'єктивно необхідних і науково обґрунтованих цілей і завдань органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку; розробка й удосконалення структури апаратів і підрозділів, що виконують функції з охорони громадського порядку, визначення їх функціональних обов'язків; удосконалення роботи апаратів і підрозділів з охорони громадського порядку на основі наукових принципів управління, впровадження передового досвіду, зміцнення законності; кадрове, матеріально-технічне, організаційне і правове забезпечення апаратів і підрозділів, які виконують функції з охорони громадського порядку.

Таким чином, зміст громадського порядку доцільно визначити як систему правових і неправових норм, які визначають мету встановлення і підтримання громадського порядку, організацію щодо його охорони та гарантії його забезпечення.

До основних ознак громадського порядку ми відносимо такі: 1) міститься в нормах моралі, звичаях та правових нормах; 2) встановлюється в результаті реалізації моральних і правових норм; 3) створює сприятливі умови для здійснення суб'єктивних прав; 4) припускає своєчасне і повне виконання всіма суб'єктами моральних та юридичних обов'язків; 5) забезпечує можливості для чіткої та ефективної роботи всіх державних і приватних підприємств, установ та організацій, органів і служб, правосуддя тощо; 6) створює умови для організованості громадянського суспільства, з одного боку, режиму індивідуальної свободи в ме-

жах, передбачених правовими та моральними нормами, — з іншого; 7) забезпечується всіма державними заходами від переконання до юридичної відповідальності.

Враховуючи наведене, доцільним є визначення громадського порядку як урегульованої нормами права та іншими соціальними нормами системи суспільних відносин, що складаються в громадських місцях і яка має на меті охорону та забезпечення спокою населення, захисту життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій.

На нашу думку, необхідним є розроблення та прийняття Закону України «Про охорону громадського порядку». В цьому законі доцільно було б визначити (передбачити): поняття «громадський порядок», «громадське місце», «охорона громадського порядку», «забезпечення громадського порядку»; принципи, мету, завдання та засоби його охорони; єдині правила поведінки в громадських місцях; вичерпний перелік суб'єктів охорони громадського порядку (як державних, так і громадських), їх компетенцію щодо охорони громадського порядку, форми та методи охорони громадського порядку; спеціальні засоби, які використовуються в охороні громадського порядку, підстави для їх застосування, особливо у випадках масових безпорядків та порушень громадського порядку; особливості охорони громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки; координаційний орган в сфері організації охорони громадського порядку; порядок взаємодії між суб'єктами охорони громадського порядку; порядок залучення до виконання завдань по охороні громадського порядку інших суб'єктів; соціально-правовий захист суб'єктів, які виконують обов'язки з охорони громадського порядку; матеріально-фінансове забезпечення діяльності щодо охорони громадського порядку; контроль та нагляд за суб'єктами охорони громадського порядку; відповідальність суб'єктів охорони громадського порядку.

Література

1. Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс. — М.: Дело и сервис, 2004. — С. 240.
2. Повий тлумачний словник української мови: В 4 т. Т. 3/ Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. — К.: Аконіт, 1999. — 927 с.
3. Моль Р. Энциклопедия государственных наук. — С.Пб., 1868. — С. 251.
4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. — М.: Рус. яз., 1980. — Т. 4. — 680 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. П. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1987. — 797 с.
6. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і ф-тів / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 520 с.
7. Коваль Л. Адміністративне право України: (Загальна частина): Курс лекцій. — К.: Основи, 1994. — 154 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. для вузов. — М.: ИНФРА-М НОРМ, 2000. — 526 с.
9. Корпісєко М. В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки. — Дніпропетровськ: Україна, 2001. — 430 с.
10. Ульянов О. І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Х., 2002. — 180 с.

11. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. — К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. — 177 с.
12. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 1996. — 472 с.
13. Лукашева Е. А. Право, мораль, личность. — М.: Паука, 1986. — 264 с.
14. Словарь иностранных слов. — 19-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1990. — 624 с.

УДК 342.26+342.84

М. В. Афанасьєва

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

Організація адміністративно-територіального устрою є значимим питанням для кожної незалежної держави, адже від того, яка географія адміністративних центрів і меж, які відносини центру і територій, залежить рівень консолідації суспільства.

У своєму сучасному вигляді система територіальної організації влади успадкована Україною від УРСР, яка переважно сформована протягом 1917–1959 рр. і за своєю суттю відповідала потребам партійно-господарського управління тих років.

Проблема організації і функціонування адміністративно-територіального устрою є багатоаспектною, то логічно, що її аналізують з різних поглядів — географічного, політичного, правового, соціально-економічного. Одним з таких аспектів є співвідношення територіального устрою та територіальної організації виборчого процесу, що визначається як розподіл території, на якій проводяться вибори, на виборчі округи та ділянки.

Особливості «нарізки» виборчих округів, розподілу виборців, їхня виборча активність, політичні переваги є предметом вивчення особливого напрямку в науці — виборчої географії. Одним із головних завдань виборчої географії є порівняння, пояснення та прогнозування результатів виборів на різних територіях на основі базових знань про особливості соціальної та економічної ситуації на місцях [1]. На основі закономірностей, виявлених виборчою географією, розробляються специфічні виборчі технології, які використовуються на стадії формування виборчих округів та ділянок. Знаючи орієнтації виборців, можна сформувати територіальні виборчі одиниці таким чином, що прихильники певного політичного напрямку одержать значну перевагу на виборах. Вперше виборча технологія на основі виборчої географії була застосована у США та отримала назву «джеррімендерінг». Принцип джеррімендерінга простий: або зібрати всіх виборців потенційного супротивника в межах одного округу, щоб він переміг там з явною перевагою, але придбав всього один мандат, або, навпаки, розосередити його виборців по численних округах, щоб він ніде не набрав потрібної для перемоги кількості голосів.