

ВСТУП

Проведення довгострокової антитерористичної, а на сьогодні – Операції об'єднаних сил на сході країни вносить корективи у механізм забезпечення публічного порядку. Наразі завдання правоохоронних органів – застосування швидкого реагування, акцент має бути зроблено на запобіганні можливим правопорушенням. Функції правоохоронних органів щодо забезпечення публічного порядку мають бути чітко відпрацьовані та закріплені на нормативному і правозастосовному рівнях. Будь-які неузгодженості в роботі правоохоронних органів щодо забезпечення публічного порядку – як організаційні, так і правові колізії призводять до порушення режиму законності та негативних наслідків дотримання прав і свобод людини.

З огляду на те, що в суспільстві зростає напруга, погіршується в цілому криміногенна ситуація в державі, збільшується кількість правопорушень, зокрема, в частині публічного порядку – потребує негайного оновлення нормативно-правове забезпечення в діяльності Національної поліції із забезпечення публічного порядку, що своєю чергою запобігатиме негативному впливу на внутрішню ситуацію в країні та сприятиме покращенню міжнародного іміджу України.

Кризова ситуація, що наразі виникла в Україні, спровокувала зростання порушень публічного порядку на вулицях міст і сіл. Старими методами вже не вдається стабілізувати ситуацію. На сьогодні ми маємо правоохоронну структуру нового формату – поліцію, яка є наступницею патрульно-постової служби. Проте законодавство, яке дісталось нам у спадок ще з часів адміністративно-командної системи: Кодекс про адміністративні правопорушення (1984 р.) та інші акти не в змозі задовольнити вимоги щодо забезпечення публічного порядку в суспільстві.

Відтак, для оптимізації чинного законодавства України та приведення його до міжнародних стандартів вкрай необхідно

прийняти нові закони, які забезпечили б публічний порядок і сприяли реалізації адміністративних принципів захисту прав і свобод людини і громадянина відповідно до світових стандартів та виховання громадян у дусі поваги до права як основи існування держави.

Правила та норми поведінки, що встановлені великою кількістю різних нормативно-правових актів, а саме: Правила пожежної безпеки, Положення про порядок організації та проведення масових заходів, Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» тощо, через їх кількість і розпорошеність норм породжують колізії та труднощі для їх ефективного застосування. Саме тому приведення правил поведінки в суспільстві та основ відповідальності за їх порушення до стандарту, закріпленого в єдиному нормативно-правовому акті, значно підвищить ефективність охорони та підтримання публічного порядку.

Найголовнішою умовою інтеграції України до європейського співтовариства є приведення національного законодавства до міжнародних стандартів. Зменшення корупції в системі правоохоронних органів, підвищення захисту прав і законних інтересів громадян, гуманізація примусово-каральної діяльності держави та зменшення адміністративної репресії – це вимоги міжнародної спільноти та прагнення українського суспільства. Аналізуючи кластер питань, пов'язаних із забезпеченням публічного порядку в сучасних умовах, основними завданнями має стати поєднання теоретичних і практичних напрацювань, надбань сучасної науки та правоохоронних органів України, які нині діють у вкрай складних умовах. І в цьому контексті розгляду потребують такі питання:

– пошук оптимальних моделей використання міжнародного досвіду в дослідженні питань забезпечення публічного порядку, ключовими факторами якого мають стати умови вивчення ефективності правових норм;

- дослідження теоретичних аспектів визначення дефініції «публічний порядок» в умовах реалізації в Україні реформи правоохоронних органів;
- вивчення суті адміністративно-правового забезпечення охорони публічного порядку, а також теоретичних засад здійснення діяльності державних органів щодо охорони публічного порядку;
- здійснення аналізу чинного законодавства деяких країн у сфері правових засад адміністративно-правового забезпечення публічного порядку для напрацювання пропозицій щодо впровадження їх до національного законодавства;
- з'ясування суті терміна «забезпечення публічного порядку», а також теоретичних засад діяльності щодо забезпечення в сфері публічного порядку всіма суб'єктами;
- вивчення теоретичних аспектів адміністративно-правового забезпечення публічного порядку в контексті перспективного законодавства, зокрема, й у сфері кодифікації адміністративного законодавства;
- проведення аналізу сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України щодо проваджень у справах про вчинення проступків проти публічного порядку, а також визначення науково обґрунтованих пропозицій в окресленій сфері;
- здійснення аналізу юридичної природи адміністративних засад проваджень у справах про вчинення проступків проти публічного порядку з підготовкою науково обґрунтованих рекомендацій;
- надання загальної характеристики нормативно-правовому забезпеченню діяльності Національної поліції України у сфері публічного порядку;
- визначення особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України згідно із Законом України «Про Національну поліцію»;
- аналіз сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України щодо різноманітних моделей функціонування місцевої (муніципальної) варті як напрям удосконалення

діяльності в правоохоронній сфері на території об'єднаної територіальної громади;

– дослідження адміністративно-правового забезпечення публічного порядку в інших зарубіжних країнах і можливості використання їхнього досвіду;

Постанова Центрального районного суду м. Миколаєва – проведення аналізу сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України в сфері взаємодії Національної поліції з громадськістю під час запобігання правопорушенням у сфері публічного порядку.

Попри актуальність цієї проблематики, монографічні дослідження адміністративно-правового забезпечення публічного порядку в сучасних умовах потребують постійного наукового супроводу, тому є нагальна потреба в дослідженні сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України з адміністративно-правового забезпечення публічного порядку, особливостей елементів цього механізму, а також у розробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання забезпечення публічного порядку.

РОЗДІЛ 1.

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

На сьогодні суттєвим кроком до побудови правової, демократичної та соціальної держави є проведення кардинальної правової реформи. Важливим результатом реформи має бути забезпечення справедливого балансу між необхідністю захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та здійсненням діяльності з адміністративно-правового забезпечення публічного порядку різними як державними, так і недержавними установами. Разом із тим державою мають бути створені умови для формування та розвитку громадянського суспільства, оскільки саме суспільство загалом є рушійною силою багатьох трансформаційних змін.

Рівень забезпечення прав і свобод людини, їх обсяг та характер свідчать про рівень демократизації громадського суспільства. Сучасна законодавча база України, так само як і інших пострадянських країн, і досі являє собою сплетіння з юридичних казусів, породжених державною політикою радянського періоду¹.

У розділі здійснено дослідження поняття, суті та змісту терміна «публічний порядок» як суспільного явища, яке є ключовим у виробленні концепції, що має стати основою формування новітнього законодавства у сфері публічного порядку. Звісно, така концепція повинна ґрунтуватись на аналізі наукових досліджень у цій галузі, тлумачити основні наукові думки щодо адміністративно-правового забезпечення публічного порядку.

¹ Петков С. В. Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином: питання юридичної деліктології // Форум права. 2011. № 1. С. 756–770.

На основі опрацювання низки споріднених понять надано авторське визначення поняттю «публічний порядок», яке пропонується використовувати у чинному та перспективному законодавствах.

Зокрема, проведено аналіз структурних елементів правової категорії «публічний порядок», розкрито основні наукові позиції щодо його формування, наведено класифікацію відповідних структурних елементів. З огляду на зазначене доходимо висновку, що публічний порядок є категорією, що налічує три елементи: зміст, засоби його регулювання та цілі встановлення. У розділі розкрито та наведено їх характеристику.

Під час опрацювання наукового матеріалу досліджено суть терміна «адміністративно-правове забезпечення охорони публічного порядку», а також проаналізовано його складові. Розглянуто актуальні підходи деяких науковців до зазначеного питання. Обґрунтовано унормування законодавчої термінології з метою внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Досліджено досвід деяких зарубіжних країн у сфері забезпечення публічного порядку, основну увагу приділено його адміністративно-правовому аспекту.

У контексті порівняння проаналізовано чинне законодавство низки країн Європи, а також колишніх країн так званого «соціалістичного табору». Визначено, що загальною характеристикою законодавства зарубіжних країн «сталогої» та «молодої» демократії щодо питання протидії проступкам проти публічного порядку є прагнення законодавця до систематизації протиправних діянь, спрямованих на порушення публічного порядку. Також виокремлено інші незначні проступки у цій сфері, надавши ознакам таких проступків детальної законодавчої регламентації.

Досліджується поняття та суть охорони публічного порядку. Проаналізовано терміни «охорона публічного порядку» та низка споріднених термінів, розглянуто нормативно-правову складову цієї категорії. Враховано підходи до окресленого поняття різних науковців. Визначено систему суб'єктів забезпечення охорони публічного порядку. Обґрунтовано необхідність оновлення

законодавчої термінології з метою внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

Зокрема, вивчено питання кодифікації адміністративного законодавства та розглянуто основні його поняття. Систематизовано підходи до проблеми, проаналізовано напрями удосконалення чинного законодавства. На основі здійснення критичного аналізу основ пострадянської юриспруденції запропоновано сучасне розуміння ролі та змісту норм адміністративного законодавства. Доведено необхідність комплексної, виваженої й послідовної ревізії законодавства, приведення його до сучасних європейських стандартів.

1.1. Поняття та зміст публічного порядку як суспільного явища: вітчизняний та міжнародний досвід

Сучасні умови, в яких нині відбувається розвиток нашої держави, потребують переосмислення теоретичних уявлень щодо адміністративно-правового забезпечення публічного порядку та визначення шляхів його удосконалення за допомогою нових концептуальних підходів. Більше того, Революція Гідності, антитерористична операція на сході країни зумовили якісно новий етап в історичному розвитку громадянського суспільства в Україні, що вимагає більш активної ролі як у процесі прийняття державно-управлінських рішень, так і зростаючого контролю над виконанням функції держави щодо забезпечення публічного порядку.

Важливість досліджень питань адміністративно-правового забезпечення публічного порядку визначається внеском в осмислення системи понять цієї сфери, формулювання найважливіших для теорії і практики дефініцій, визначення кількості і складів правопорушень у сфері публічного правопорядку¹ створює передумови для розуміння суті охорони громадського порядку.

¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: МАУП, 1995. 177 с. С. 14.

У наукових колах в останні роки точаться дискусії стосовно застосування та співвідношення термінів «публічна безпека», «публічний порядок», «громадський порядок», «громадська безпека» тощо. Окремі аспекти окресленої наукової проблеми досліджували у своїх працях М.І.Ануфрієв, О.М.Бандурка, В.В.Доненко, В.О.Заросило, І.В.Зозуля, В.К.Колпаков, М.В.Корнієнко, О.В.Кузьменко, М.В.Лошицький, В.В.Маліков, А.А.Манжула, Р.С.Мельник, А.М.Подольяка, С.В.Петков, О.Ю.Прокопенко, О.Ф.Кобзар та інші вітчизняні науковці. Та, незважаючи на численні наукові праці, в яких вивчалися питання, пов'язані з вказаними вище поняттями, проте визначенню категорії «публічний порядок» не як терміну, а як дефініції, саме визначення якої впливає на стан рівня публічного порядку, в них мало приділялося уваги.

Необхідно зазначити, що під час висвітлення питань адміністративно-правового забезпечення публічного порядку передусім доцільно з'ясувати суть поняття «публічний порядок», його похідні та споріднені дефініції, оскільки від змісту визначення, точного окреслення його меж залежить і уявлення про сутність його адміністративного забезпечення. Також у дослідженні доцільно дотримуватись того положення, що вироблена на сьогодні позиція науковців щодо застосування у чинному та перспективному законодавстві терміна «публічний» і його похідних є найбільш прийнятним. Проте під час роботи з джерелами будемо використовувати терміни, споріднені вказаній дефініції. При цьому це не означає, що їх необхідно сприймати як тотожні або однозначні.

У ст. 3 Конституції України визначено, що основним обов'язком держави є утвердження прав і свобод людини¹. Виконання цього обов'язку обумовлюється необхідністю для держави створити відповідні умови: політичні, економічні та ідеологічні. Конституцією України передбачено різноманітні права і свободи громадян, які знаходять втілення у різних сферах життя суспільства, економіці, політиці тощо. Зазначені сфери «взаємодіють»

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

між собою, і тому в окремих випадках може скластися так звана система суспільних відносин, на які впливають різні види умов, створені для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Такою системою є публічний порядок, де відбувається не лише реалізація значної кількості прав і свобод або створюються передумови для їх реалізації, а й фактичне (виправдане з вагомих причин) певне їх обмеження¹.

Публічний порядок – це нагальна потреба організованого суспільства, для якого характерний такий стан суспільних відносин, який забезпечує громадський спокій і безпеку та нормальні умови для життя окремої людини. Публічному порядку як соціально-правовому явищу властива відносна самостійність, що проявляється специфічно, відмінно від властивостей інших соціальних і правових явищ².

Зауважимо, що обґрунтування поняття «публічний порядок» було вперше запропоновано Ніколасом Деламаром у «Трактаті поліції»³. На думку французького вченого, поліцейська діяльність була важливою сферою державної діяльності, що спрямована на охорону порядку в публічних місцях і припинення проявів «кулачного» права, заснованого на свавіллі. Деламар вперше використав такі поняття, як «благоустрій», «добробут», «благополуччя», «благочиння»⁴.

Термін «публічний порядок» почав використовуватись у Франції на початку XIX ст. У даний період (після проведення наполеонівських реформ) відбулося виокремлення кримінальної поліції та адміністративної. Остання, своєю чергою, зобов'язана була охороняти публічний порядок у кожній місцевості⁵.

¹ Оксенюк Д. С. Детермінація громадського порядку. Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 9 квіт. 2016 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ, 2016. С. 210–214. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32997/1/58-357-361.pdf>.

² Комісаров С. А. Поняття та зміст публічного порядку як суспільного явища. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2019/2/tom_2/2-2_2019.pdf.

³ Delamare N. *Traite la Police*, Paris, 1722.

⁴ Деламар Никола. *Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона*: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890–1907. т. X (1893): Давенпорт – Десмин, с. 331.

⁵ Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка: труды Академии МВД СССР. Москва: Академия МВД СССР, 1985. 360 с. С. 7.