

Маліков В. В.,*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, кримінального права та процесу
Міжнародного університету бізнесу і права*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено питанням правового регулювання суспільних відносин у сфері громадського порядку, а також розкриттю процедурних особливостей вказаних процесів. Також у статті розглянуто й проаналізовано законодавство в галузі правового регулювання громадської безпеки.

Ключові слова: громадська безпека, громадський порядок, нормативні акти, правопорядок, законодавство.

Постановка проблеми. Подальший розвиток демократії в Україні, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності діяльності правоохоронних органів, які виконують багато завдань щодо охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, попередження й припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності й правопорядку в державі. Нормативно-правове регулювання стає необхідною передумовою цілеспрямованої демократичної організації суспільних відносин, надання їм певної рівноваги, упорядкованої свободи та соціальної справедливості [1, с. 22].

Стан наукового дослідження. Питання правового регулювання суспільних відносин у сфері громадського порядку розглядалися такими видатними вченими, як Д.М. Бахрах, Є.О. Безсмертний, І.І. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, О.Є. Луньова, Л.Л. Попова, В.К. Шкарупа та інші.

Метою статті є дослідження особливостей суспільних відносин, які складають сферу адміністративно-правового регулювання громадського порядку. Актуальність аналізу вказаної тематики полягає в системних перетвореннях у країні, що безпосередньо впливають на сферу правового регулювання громадської безпеки й порядку.

Виклад основного матеріалу дослідження. У загальній теорії права під правовим регулюванням розуміється результативний нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) із метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [2, с. 145]; сукупність різних форм і методів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкувати цю поведінку встановленому в суспільстві правопорядку [3, с. 19–20]; впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона й розвиток, яке здійснюється за допомогою права й сукупності правових засобів [4, с. 529]. Визначаючи правове регулювання через категорію правового впливу, слід підкреслити, що останній – це досить широке поняття, яке характеризує право в дії, усі напрями й форми впливу права на суспільне життя, у тому числі й на функціонування права як духовного фактора. І хоча остання із зазначених сторін функціонування права та правове регулювання взаємопроникають,

вплив права як духовного (ідеологічного) фактора не є для нього специфічним за своєю природою. Загалом юридичний вплив у цьому розумінні, заснованому на особливостях права як форми суспільної свідомості, не відрізняється від впливу на суспільне життя інших духовних, ідеологічних форм і засобів (засобів агітації, пропаганди, морального виховання тощо).

Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку забезпечується багатьма нормативними актами, які відрізняються один від одного за певними ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набранням чинності тощо. У правовому регулюванні охорони громадського порядку важливу роль відіграють норми Конституції України [5], насамперед ті, які встановлюють принципи діяльності державних органів та їх посадових осіб (законність, гуманізм, гласність тощо), права й обов'язки громадян (право на життя, на недоторканість особи, власність, оскарження неправомірних дій державних органів і посадових осіб, обов'язок дотримуватися Конституції України та законів України, поважати права й законні інтереси інших осіб тощо). У Конституції України закріплено положення про те, що її норми є нормами прямої дії, тобто вони мають застосовуватися безпосередньо, незалежно від того, чи внесено зміни до відповідних нормативних актів; у разі їх невідповідності нормам Конституції України застосовуються останні. Конституція України як головний юридичний акт країни закріплює й регулює найважливіші сторони життя суспільства та держави. Конституція України має всі властивості закону, є частиною чинного права, проте частиною особливою. Її особливість полягає в тому, що вона є не просто законом, а Основним Законом держави. Конституція як головний елемент чинного права є і його вершиною, і його стрижнем, і базою поточної правотворчості [6, с. 3–12]. Вона є найбільш стабільним юридичним актом, що має найвищу юридичну силу. Таке положення Конституції України в правовій системі, її особлива юридична природа обумовлені насамперед характером і колом суспільних відносин, які вона покликана регламентувати. Такого широкого предмета правового регулювання (суспільні відносини, пов'язані із закріпленням основ державного ладу, найважливіших державних інститутів, суспільного устрою, основ правового статусу громадян, системи власності, соціально-економічних і політичних відносин тощо) не має жоден інший нормативний акт, крім Основного Закону України.

Діючи безпосередньо, норми Конституції України водночас знаходять, за необхідності, розвиток і конкретизацію в нормах, встановлених іншими джерелами права. Це пояснюється тим, що Конституція України часто визначає лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачає початкову регламентацію цих відносин, містить відправні засади для галузей права. Така властивість притаманна насамперед загальнорегулюючим конституційним нормам. Завдання ще однієї правотворчості – детальна регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав

та обов'язків суб'єктів права для більш повного втілення конституційних принципів і цілей у практику. Звідси постає, що Конституція України є також юридичною базою всього поточного законодавства.

Правову основу діяльності міліції, щодо охорони громадського порядку, як зазначено в ст. 4 Закону України «Про міліцію», становлять також міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Подібна норма міститься також у Законі України «Про дію міжнародних договорів на території України» [7], у якому зазначено, що укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України та застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Виконання міліцією своїх обов'язків щодо забезпечення прав та інтересів громадян у сфері громадського порядку обумовлюється те лише вимогами Конституції України, законами України та указами Президента України, а й багатьма міжнародними актами, ратифікованими Верховною Радою України.

Центральне місце в механізмі правового регулювання охорони громадського порядку посідають закони та інші законодавчі акти України. Причому їх значення в ході становлення правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється насамперед у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції України) мають найвищу юридичну силу. Як визначено в сучасній науковій літературі з теорії держави й права, закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу та містить первинні правові норми країни [8, с. 82]. У свою чергу ознаки закону можна поділити на матеріальні, які характеризують його з погляду джерела права, змісту й значення, та специфічні правові, які віддзеркалюють його юридичні властивості й особливості правотворчої процедури. Як джерело права закон є нормативно-правовим актом, який у демократичному суспільстві безпосередньо виражає суспільну волю народу. За своїм матеріальним змістом закон як нормативно-правовий акт присвячується основним питанням суспільного життя, тобто регулюванню найбільш типових і стійких відносин у громадянському суспільстві. У законах містяться юридичні приписи, у яких закріплюються цілі, завдання, функції та принципи організації охорони громадського порядку. За своїм значенням закон є правовим актом первинного характеру. У законах містяться такі юридичні приписи, які становлять собою відправні точки інших підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. За своїми юридичними властивостями закон – це такий нормативно-правовий акт, який має вищу юридичну силу щодо інших різновидів правових актів. Це виражається в таких ознаках: а) усі інші нормативні акти повинні видаватися на підставі законів і не суперечити їм; б) як найвище втілення волі громадянського суспільства вони не підлягають контролю або затвердженню з боку будь-якого іншого органу держави, крім Верховної Ради України; в) закони можуть бути відмінені чи змінені лише законами або іншими актами, які мають законодавче значення. Закон посідає особливе місце в системі нормативно-правових актів, покликаних регулювати відносини у сфері державної служби, адже має вищу юридичну силу, що є відображенням його верховенства в цій системі. Усі інші нормативні акти повинні виходити із закону, не можуть йому суперечити; у випадку колізії вони вважаються такими, що не мають юридичної сили.

Крім законодавчих актів, Верховна Рада України видає також постанови, у яких формулюються переважно завдання

різним державним органам, у тому числі органам внутрішніх справ, включаючи вимоги щодо зміцнення правопорядку.

Нормативні акти, які видаються Президентом України та Кабінетом Міністрів України, є підзаконними, тобто вони приймаються на основі й на виконання законів і не повинні їм суперечити. У юридичній літературі вироблено поняття похідної нормотворчості, яке означає, що одні нормативні приписи зумовлюються іншими, як правило, законодавчими приписами, розвивають їх зміст [9, с. 58–59, 10, с. 82–86]. Саме такими є більшість правових норм, закріплених в актах Президента України та Кабінету Міністрів України, а також в інших підзаконних актах. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають засобами повсякденної управлінської діяльності щодо охорони громадського порядку, охорони й забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. У зв'язку із цим підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас без останнього правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій виконавчої влади. Ця обставина стала якщо не єдиною, то головною й основною причиною різних підходів учених до визначення поняття підзаконних нормативно-правових актів державного управління. Наприклад, В.К. Колпаков, аналізуючи різноманітні підходи щодо даного аспекту проблематики, говорить про існування трьох найбільш поширених поглядів на розуміння правових актів державного управління: як форми управлінської діяльності держави, як документи, що виходять від компетентних органів, та як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів [11, с. 223].

Необхідно відразу ж зауважити, що саме існування категорії підзаконних актів із достатньою чіткістю виявляється лише в умовах демократичної, правової держави, коли визначальними засадами побудови системи права й системи законодавства реально стають принципи верховенства права та верховенства закону. Поняття «підзаконні акти у сфері громадського порядку» відображає одну загальну рису їх змісту (вони базуються на законі), а також одну загальну особливість їх юридичної сили (вони не суперечать закону). З іншого боку, підзаконні акти досліджуваної групи багато в чому ризняються між собою, мають суттєві особливості і за змістом, і за юридичною силою. Причому останній з указаних критеріїв щодо підзаконних актів пов'язаний із двома ознаками: компетенцією правотворчого органу та сферою дії акта. Беручи до уваги названі ознаки, усі підзаконні нормативно-правові акти у сфері громадського порядку слід поділити на чотири основні групи: загальні, місцеві, відомчі та локальні, або внутрішньоорганізаційні. Загальні підзаконні нормативно-правові акти – це акти, які видаються органами загальної компетенції й поширюються на всіх громадян, іноземців та осіб без громадянства. За своїм значенням вони посідають друге (після законодавчих актів) місце в національній системі права. До них відносяться акти вищих органів виконавчої влади, акти окремих міністерств і відомств. Відомчі підзаконні нормативно-правові акти – це такі акти, які видаються органами спеціальної компетенції (міністерствами, комітетами, відомствами) та поширюються переважно на структурні підрозділи, які виконують функції з охорони громадського порядку. Багато відомчих актів видається органами державного управління. Відомчі акти органів державного управління іноді самі створюють певну систему, розрізняються за своєю юридичною силою. Найбільшу юридичну силу з-поміж відомчих актів органів державного управління мають акти центральних органів

галузевого й функціонального управління. Основна кількість правових норм, які регулюють діяльність щодо охорони громадського порядку, міститься у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України. Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Найчастіше ці акти отримують критичні відгуки. Представники крайнього негативного ставлення до відомчих актів взагалі не вважають їх джерелами права, принизливо називаючи «бюрократичним звичаєвим правом», яке не передбачене й не санкціоноване законом [12, с. 20–26; 13, с. 217]. Водночас норми відомчих актів складають переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ у зазначеній сфері суспільних відносин. Закон України «Про міліцію», інші законодавчі акти найчастіше визначають їх повноваження лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації часто неможливо. У цьому полягає значення відомчого регулювання.

Місцеві підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини у сфері громадського порядку, – це такі акти, які видаються територіальними органами державної влади й управління, поширюються на певну територію (наприклад, розпорядження про проведення масових заходів тощо). На відміну від загальних, аналізовану групу актів присвячено питанням місцевого життя в межах тієї або іншої адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, селища). Звідси – своєрідність її юридичної сили.

До локальних підзаконних нормативно-правових актів слід віднести акти, які видаються тими або іншими органами, службами й підрозділами окремої складової механізму державного апарату для вирішення своїх внутрішніх питань та діють лише в їх межах. Вони мають багато подібних рис із відомчими актами. Однак їх зміст і юридична сила ще більш обмежені. Локальні акти є суто внутрішніми та виражають децентралізацію в правовому нормативному регулюванні суспільних відносин у сфері громадського порядку, виступають формою локальних юридичних норм. Внутрішній характер досліджуваної групи підзаконних нормативно-правових актів має безпосереднє вираження в компетенції державних органів, які мають право їх видавати. Ці акти присвячуються організаційно-управлінським питанням, які виникають у певному структурному підрозділі. У більшості випадків вони торкаються питань дисципліни, служби й праці, системи матеріального й морального заохочення, порядку взаємовідносин певних служб і підрозділів органів внутрішніх справ, що, як було з'ясовано нами вище, також є різновидом суспільних відносин, які складаються у сфері громадського порядку, проте в широкому його розумінні.

Ефективність і результативність правової охорони громадського порядку прямо залежить від того, наскільки точним і чітким є його наукове формулювання, оскільки, як було зазначено вище, законодавче визначення цього поняття сьогодні відсутнє. Мінімізації стихійності, безсистемності нормотворчої роботи щодо вдосконалення нормативно-правової бази, покликаної регулювати відносини у сфері громадського порядку, сприятиме розроблення проекту Концепції розвитку нормативно-правової охорони громадського порядку. Затвердження такого документа впорядкує роботу суб'єктів правотворчості, зробить їх діяльність більш виваженою та послідовною, забезпечить подальше підвищення ефективності діяльності державних органів, які безпосередньо виконують функції з охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки.

Висновки. Таким чином, для повного забезпечення управлінської діяльності у сфері охорони громадського порядку є

недостатнім вплив однієї галузі права. Лише комплекс норм конституційного, адміністративного, кримінального, трудового, фінансового, цивільного та інших галузей права здатен охопити всі сторони діяльності щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями. Отже, правове регулювання відносин у сфері охорони громадського порядку повинне бути комплексним і передбачати не лише вчасне прийняття відповідних актів, а й контроль і нагляд за виконанням правових приписів. Воно повинне включати систему норм, які передбачають також різні види юридичної відповідальності за недотримання правил і вимог громадського порядку.

Література:

1. Селіванов В. Проблема методологічної обґрунтованості вітчизняного правознавства та юридичної практики / В. Селіванов // Право України. – 1999. – № 1. – С. 19–24.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М.: БЕК, 1994. – 224 с.
3. Гончарук С.Т. Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства / С.Т. Гончарук // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: сб. науч. трудов. – К.: КВШ МВД СССР, 1982. – С. 67–81.
4. Скаун О.Ф. Теория государства и права: [учебник]. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Конституція України – основа реформування суспільства / В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошовий, М.В. Цвік. – Х.: Право, 1996. – 96 с.
7. Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 137.
8. Алексеев С.С. Философия права / С.С. Алексеев. – М.: Норма, 1999. – 336 с.
9. Заец А.П. Система советского законодательства: проблемы согласованности / А.П. Заец. – К.: Наукова думка, 1987. – 97 с.
10. Поленина С.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / С.В. Поленина, Н.В. Сильченко. – М.: Наука, 1987. – 152 с.
11. Колпаков В.К. Административное право Украины: [підручник] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
12. Разумович Н.М. Источники и форма права / Н.М. Разумович // Советское государство и право. – 1988. – № 3. – С. 20–26.
13. Сурилова А.В. Теория государства и права: [учеб. пособие] / А.В. Сурилова. – О., 1989. – 439 с.

Маликов В. В. Административно-правовое регулирование обеспечения общественного порядка в Украине

Аннотация. Статья посвящена вопросам правового регулирования общественных отношений в сфере общественного порядка, а также раскрытию процедурных особенностей указанных процессов. Также в статье рассмотрены и проанализированы законодательства в области правового регулирования общественной безопасности.

Ключевые слова: общественная безопасность, общественный порядок, нормативные акты, правопорядок, законодательство.

Malikov V. Administrative and legal regulation of public order in Ukraine

Summary. Article is devoted to the legal regulation of social relations in the field of public order and the disclosure of procedural features of these processes. Also, the paper considers and analyzes the legislation on the legal regulation of public safety.

Key words: public safety, public order, regulations, order, legislation.