

УДК 35.071.1

О. В. Лавніченко

ЩО ОХОРОНЯЮТЬ МІЛІЦІЯ І ВНУТРІШНІ ВІЙСЬКА – ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ЧИ ПРАВОПОРЯДОК?

Розглянуто сутність понять “громадський порядок” і “правопорядок” та їх співвідношення, сутність охорони громадського порядку та суб’єкти виконання цього завдання. Наведено передумови щодо обтунтування ролі внутрішніх військ в охороні громадського порядку.

Постановка проблеми. Однією з основних внутрішніх функцій держави є правоохоронна функція, яка реалізується у встановленні й охороні правопорядку, діяльності із забезпечення точного та повного виконання положень законодавства громадянами, організаціями та державними установами.

Для виконання зазначеної функції в структурі органів державної влади створюється система спеціальних (правоохоронних) органів, що є безпосередніми суб’єктами забезпечення правопорядку, яким з метою забезпечення успішної реалізації цієї функції сприяють різні громадські формування.

Правоохоронні функції або завдання правоохоронних органів здебільшого залежать від міри участі того чи іншого органу в охороні (підтриманні) правопорядку.

Положенням про МВС України визначено, що воно є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку. Завдяки цьому одним із основних завдань МВС України є організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

У теорії держави і права визначається, що правопорядок є частиною громадського порядку, тобто поняття громадського порядку ширше за поняття правопорядку. У зв’язку із цим слід зазначити, що юрисдикція правоохоронних органів, яким делегована державою функція охорони правопорядку, у тому числі й МВС, поширюється не на всі врегульовані суспільні відносини, а лише на ті, що регулюються нормами права, які охоплюються поняттям “правопорядок”.

Зазначене вище зумовлює необхідність провести розмежування понять “громадський порядок” і “правопорядок”. Адже використання цих термінів у контексті дослідження ролі і місця внутрішніх військ в охороні громадського порядку не є підставою для ігнорування існуючої проблеми.

У зв’язку з цим треба чітко з’ясувати, що є “громадський порядок” і “правопорядок”, їх співвідношення, і визначити міру участі органів внутрішніх справ та внутрішніх військ в охороні громадського порядку.

Метою статті є розгляд сутності деяких понять,

що пов’язані з визначеннями громадського порядку, правопорядку та охорони громадського порядку.

Сучасний стан проблеми. Передусім, необхідно зазначити, що питання про поняття громадського порядку належить до тих проблем, які ще недостатньо досліджені в юридичній літературі. Детальний аналіз поняття громадського порядку потребує глибокого самостійного вивчення, що виходить за межі обсягу цієї статті. Тому зупинимося лише на тих аспектах цього поняття, які мають відношення до питання, що розглядається нами.

Поняття громадського порядку і його охорони мають 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.

У зв’язку з цим необхідно, насамперед, з’ясувати сутність такого складного соціального явища, як громадський порядок, розкрити зміст його окремих елементів, визначити напрямки розвитку. Розв’язання цієї проблеми має суто прикладне значення для організації роботи органів держави, на які покладені завдання з охорони та забезпечення громадського порядку. Як уже згадувалося, Закон України “Про міліцію” безпосередньо визначає одне із завдань цієї служби органів внутрішніх справ, а саме охорону громадського порядку.

Звичайно, від того, який зміст вкладається у поняття “громадський порядок”, від точно окреслених меж та сфери громадського порядку залежить визначення компетенції міліції в цілому та відповідних служб, зокрема, їх завдань та порядку діяльності.

Аналізуючи основні положення та думки стосовно поняття “громадський порядок”, можна дійти такого висновку. Громадський порядок являє собою всю сукупну систему суспільних відносин, що складається в результаті реалізації соціальних норм: норм права, норм моралі, норм громадських організацій, норм не правових звичаїв, традицій і ритуалів. Приблизно так же само, але дещо іншими словами сказано про громадський порядок у загальній теорії права. Тут громадський порядок розглядається як соціальна категорія, що охоплює систему (стан) вольових, ідеологічних суспільних відносин, що зумовлені економічним базисом і характеризуються відповідністю поведінки їхніх учасників пануючим у

суспільстві соціальним нормам (правовим і не правовим). Автори цього визначення звертають увагу на те, що в поняття громадського порядку входять лише соціально значущі суспільні відносини.

Ще одне визначення громадського порядку було викладено у праці І. Н. Даньшина. На його думку, громадський порядок – це порядок вольових суспільних відносин, що складаються у процесі свідомого і добровільного додержання громадянами встановлених у нормах права й інших норм неюридичного характеру правил поведінки у сфері спілкування і тим самим забезпечують злагоджене і стійке спільне життя людей в умовах розвиненого суспільства [1].

Даючи визначення громадського порядку, М. І. Єропкин вважав порядок громадським у зв'язку з тим місцем, де виникли і розвивалися (громадські місця) охоронювані суспільні відносини [2].

А. В. Серьогін характеризував громадський порядок як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, установа, розвиток і охорона яких забезпечують підтримання стану суспільного й особистого спокою громадян, поваги їхньої честі, людської гідності і суспільної моральності. При цьому він вважав, що суспільний характер громадського порядку визначений змістом суспільних відносин, а не місцем їхньої реалізації [3].

Згадані вчені по-різному розставляють акценти. Відмінності у судженнях учених з приводу поняття і змісту громадського порядку на цьому не закінчуються.

Виклад основного матеріалу. Що слід розуміти під громадським порядком? Громадський порядок – обумовлена закономірностями соціального розвитку система правил й інститутів, що забезпечує впорядкованість суспільних відносин і надає їм певної організаційної форми. Таке поняття можна тлумачити двояко: у широкому розумінні воно ідентичне суспільному ладу й означає сукупність усіх правил, що регламентують процеси, які відбуваються у суспільстві, і відносини між його окремими частинами; у вузькому – інститути і норми, що визначають становище індивіда і соціальних груп у суспільстві такою мірою, якою це зумовлено їхніми інтересами і закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обгрунтовані відносини між членами суспільства і його структурними елементами.

Звернемося до етимології визначення “громадський порядок”. Насамперед, громадський – такий, що виникає в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним. Порядок – стан, коли все робиться, виконується так, як належить, відповідно до певних вимог, правил і т. ін.; додержання правил, норм поведінки де-небудь, дисципліна.

Слід зазначити, що люди у процесі співжиття прагнуть урегулювати відносини між собою певними правилами та нормами. Регулювати (у соціальному житті) означає спрямовувати поведінку людей та їх

соціальних спільнот, діяльність органів і організацій, уводити їх у певні рамки, цілеспрямовано їх упорядковувати. Громадський порядок не виникає сам по собі, він є наслідок урегульованості, упорядкованості соціальних відносин. При цьому урегульованість виступає мірою, що характеризує стан.

Доцільним буде уявити громадський порядок як стан урегульованості відносин між людьми. Що можна вважати регулятором відносин? На думку автора, це вся система соціальних норм і правил співжиття.

На підставі цього можна визначити, що громадський порядок – стан урегульованості системою соціальних норм і правил співжиття всієї сукупності відносин, що складаються між людьми в суспільстві у процесі виробництва матеріальних і духовних благ. У такому разі змістом громадського порядку у широкому розумінні є вся система суспільних відносин, яка складається внаслідок дотримання і реалізації соціальних норм, що діють у суспільстві у всіх сферах життя, принципів, ідей, які містять суспільно необхідне і найважливіше для конкретного економічного і політичного ладу, поведінки людей, державних організацій і громадських об'єднань.

Це є загальне в широкому розумінні визначення громадського порядку як соціальної категорії.

Тому, підкреслюючи соціальний зміст відносин громадського порядку, які складаються не тільки у місцях присутності громадян, але й в інших місцях, у суспільстві у цілому, треба зазначити, що він включає всі існуючі в ньому відносини, які складаються не тільки під впливом дії права. Отже, громадський порядок у такому розумінні можна вважати категорією “громадський порядок у загальносоціальному значенні”.

Як вважає І. Н. Даньшин, у широкому розумінні поняття громадського порядку має надто загальний характер, тому з нього не зрозуміло, які ж сторони суспільного життя, який порядок відносин між людьми потрібно захищати.

У зв'язку з цим поряд із широким трактуванням громадського порядку у законодавстві і юридичній літературі його поняття вживаються й у більш вузькому розумінні, що включають не всю систему суспільних відносин, а лише певну їхню сукупність, яка складається в різних сферах соціально-політичного життя і побуту.

Виділення поняття громадського порядку у вузькому розумінні зумовлене тим, що суспільні відносини, які складаються у тій чи іншій соціальній сфері, мають певну специфіку, що встановлює відповідальність за правопорушення, які посягають на громадський порядок як правову категорію, а також визначає спеціальні функції із забезпечення громадського порядку та органів, що реалізують ці функції.

Варто зазначити, що певна частка суспільних відносин регулюється нормами права, безпосереднє відношення до яких має держава. У такому разі стан урегульованості правовими нормами суспільних відносин, які покликані забезпечити нормальне функціонування державних і громадських установ, підприємств і організацій, цілісність особистого майна громадян, безпеку, недоторканність, честь і гідність людей, а також нормальні умови для їх праці, побуту і відпочинку, слід розуміти як громадський порядок у вузькому розумінні.

Таким чином, правова норма є юридичним критерієм правомірної і неправомірної поведінки. Норми права у цьому випадку виступають нормативною базою, унаслідок чого поняття громадського порядку у вузькому розумінні можливо визначити як правопорядок.

Правопорядок – це частина системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві.

Особливість правопорядку як специфічної системи суспільних відносин виражається у тому, що складається він тільки на основі правових норм і з огляду на це охороняється державою. При цьому правопорядком охоплюються далеко не всі відносини, що є в суспільстві. Певна частина громадського життя не має потреби у правовій регламентації. Вона перебуває у сфері дії норм моралі, норм різних громадських організацій та інших не правових нормативних регуляторів. У цьому розумінні правопорядок є лише елементом загальної системи суспільних відносин, що складаються під впливом нормативного регулювання. Іншими словами, правопорядок є складником громадського порядку і являє собою зафіксовані правовими нормами суспільні відносини [4].

Отже, поняття “правопорядок” і “громадський порядок” співвідносяться, як частина і ціле. Якщо правопорядок, як зазначено вище, ґрунтується на праві і є кінцевим підсумком його реалізації, то громадський порядок припускає додержання не тільки правових, але й усіх соціальних норм, що діють у суспільстві. Це результат загальносоціальної регуляції, що містить у собі й правову (див. рис. 1).

Разом з тим правопорядок є центральною частиною громадського порядку, тому що покриває більшу частину громадського порядку, адже основна маса найбільш істотних і принципових відносин закріплюється, охороняється правом. Цими відносинами є: відносини власності, соціально-економічного і політичного устрою, становище особистості, її права, свободи, обов'язки (сімейні, трудові, цивільні, адміністративні та ін.).

Таким чином, правопорядок як державно-правове явище слугує стабілізації, підтриманню рівноваги між інтересами громадянського суспільства і держави.

Його антиподом є сваволя і беззаконня. Проте держава не сприймає хаосу і сваволі, завдяки цьому вона об'єктивно зацікавлена у правовому забезпеченні власної діяльності – виконанні завдань і функцій, у правових стосунках з громадянським суспільством. Коли держава в особі уповноважених на те органів формулює норми права, вона закладає в них основи правопорядку і забезпечує їх реалізацію.

Однак необхідно визнати, що правовому регулюванню підлягають не всі сфери людського життя, і тому необхідно передбачати для суспільства й особистості сфери саморегуляції на основі соціальних норм. Отже, режим законності діє в умовах дотримання верхньої і нижньої меж державного втручання в суспільні відносини. Водночас межі законності пов'язані із самим змістом правових норм, з їхнім характером (зобов'язувальні, забороняючі, встановлювальні). Їхній зміст визначає порядки або типи правового регулювання (загальнодозволені або дозвільні).

У зв'язку з цим об'єктом правової охорони держави є не громадський порядок у широкому його розумінні, а лише його частина – правопорядок.

Після визначення об'єкта правової охорони слід розглянути інше поняття, яким визначається завдання органів внутрішніх справ, – охорона громадського порядку. Що розуміється під цим?

Охорона громадського порядку – заходи щодо убезпечення порядку, що склався в суспільстві під впливом економічних, політичних, соціальних, юридичних, моральних та інших факторів, від яких би то не було посягань, інших спроб заподіяння йому шкоди. Спектр таких заходів широкий – від докорінних економічних перетворень і підвищення активності правоохоронних органів до вжиття морально-виховних заходів. Охорона громадського порядку припускає охорону суспільних відносин, які сформувалися під впливом як правових приписань, так і норм моралі. Практикується й інше (“відомче”) тлумачення цього терміна – як сукупність заходів попередження і припинення грубих порушень установленого у громадських місцях порядку.

Проте розглянемо внутрішні функції держави, як вони тлумачаться в теорії держави і права. Однією із внутрішніх функцій держави є “правоохоронна функція, або функція охорони правопорядку (забезпечення точного і повного здійснення правових розпоряджень всіма учасниками правових відносин усередині держави, залучення до юридичної відповідальності правопорушників)” [4]. Відповідно до цього інколи держава бере на себе обов'язок гарантувати примусовою силою додержання громадського порядку. Однак у зв'язку з тим, що держава є і важливий елемент, і необхідна умова правопорядку, її вплив при цьому спрямований на правопорядок.

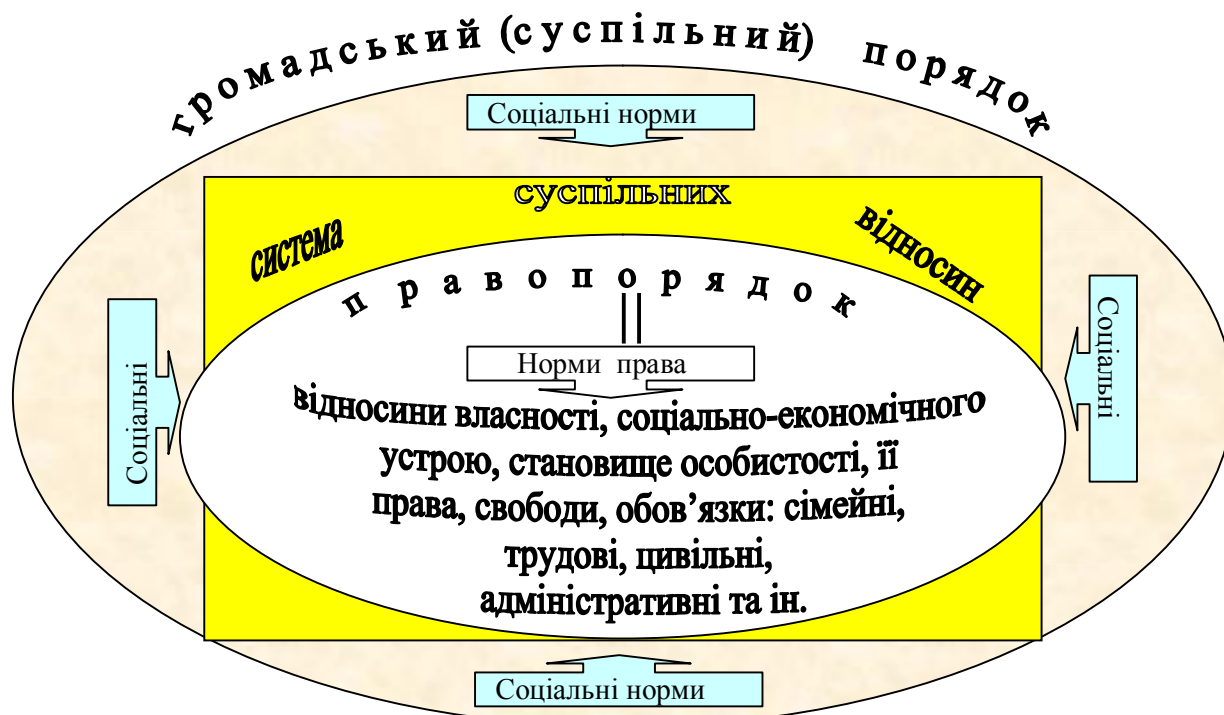


Рис. 1. Стіввідношення понять громадського порядку та правопорядку

Отже, “охорона правопорядку” – поняття більш вузьке, ніж загальноприйняте поняття “охорона громадського порядку”. За своєю сутністю охорона правопорядку – це те, що робиться для усунення будь-яких перешкод, що заважають втіленню в життя правових норм: визнання законів та інших правових актів такими, що не відповідають Конституції (конституційний контроль); видання законів та інших нормативних актів, що сприяють успішному подоланню всіх різновидів протиправних дій, у тому числі попередженню, припиненню і боротьбі зі злочинами й іншими правопорушеннями; повсякденна діяльність уповноважених державних органів щодо застосування юридичної відповідальності і відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина, прав і охоронюваних законом інтересів державних і недержавних організацій і т. ін.

У чому полягає сутність охорони? Насамперед, у відверненні загрози, створенні умов для безперешкодного існування системи, об'єкта.

Що може порушити систему правовідносин? Вважаємо, що це значні злочини, що можуть спричинити розлад системи. Збільшення кількості злочинів, перетворення їх у масовий характер є загрозою правопорядку.

Яким чином держава протистоїть цим загрозам? Держава через забезпечення правопорядку здійснює охорону громадського порядку. Для цього вона створює систему певних заходів та державних органів, які здійснюють цю систему заходів.

Отже, *охорона правопорядку* – це така найважливіша і необхідна функція будь-якої держави, що впливає з потреб суспільства. У демократичній

державі на першому плані – охорона прав і свобод громадян, без чого неможливий справжній правопорядок. Тому ця функція модифікується і стає функцією охорони прав і свобод громадян та правопорядку.

Мета встановлення і підтримання правопорядку полягає у забезпеченні безпеки особи, суспільної безпеки, у створенні сприятливих умов для нормального функціонування організацій і громадських об'єднань, для праці й відпочинку громадян, поваги їхньої честі, людської гідності й суспільної моральності.

У зв'язку із цим під *охороною правопорядку* слід розуміти створення і проведення державою системи виховних, організаційних та правових заходів, які зумовлені закономірностями розвитку суспільства, що здійснюються державними органами, у тому числі правоохоронними органами, громадськими об'єднаннями за активної допомоги громадян, і які спрямовані на забезпечення додержання правил, що регулюють відносини людей у сфері суспільно-політичного життя та побуту; профілактику та припинення порушень; притягнення винних у порушенні встановлених правил до відповідальності; захист прав та свобод громадян, інтересів держави та суспільства від злочинних та інших антигромадських посягань.

Правоохоронна функція держави реалізується у формі правоохоронної діяльності. Для її виконання у структурі органів державної влади створюється система спеціальних (правоохоронних) органів, яким з метою забезпечення успішної реалізації цієї функції сприяють різні громадські формування. Основна мета правоохоронної державної системи – зміцнення і підтримання правопорядку.

У діяльності правоохоронних органів охорона правопорядку охоплює попередження та припинення правопорушень, підтримання встановленого порядку в громадських містах, а також здійснення спеціальних заходів під час проведення масових заходів політичного, культурно-просвітнього, спортивного, видовищного та іншого характеру.

На нашу думку, не зовсім правомірно пропонувати міліції, щоб вона вимагала додержання тих соціальних норм, що не врегульовані нормами права, які впливають на громадський порядок. З одного боку, такий підхід може призвести до втручання у сферу особистого життя громадян і порушення законності. Наприклад, у правилах користування громадським транспортом є вимога про те, що молоді люди повинні вступати місця особам похилого віку, інвалідам та особам, які мають при собі малолітніх дітей. Безумовно, органи міліції зобов'язані вимагати додержання громадського порядку, але тільки в тій його частині, що врегульована нормами права, тобто працівники міліції повинні вимагати від громадян виконання ними правил користування громадським транспортом, але тільки в тих межах, які зазначені у законі (наприклад, безквитковий проїзд), і не вправі вимагати та накладати стягнення за те, що пасажери не вступають місця у громадському транспорті.

Таким чином, можна дійти висновку, що, незважаючи на законодавче закріплення завдань органів внутрішніх справ, їх юрисдикція поширена не на всі суспільні відносини, що панують у суспільстві і об'єднуються поняттям "громадський порядок", а лише на ті, що врегульовані нормами права та об'єднуються поняттям "правопорядок".

Функція охорони прав і свобод громадян, законності і правопорядку в сучасних умовах залишається важливою для держави. Проте, як переконує досвід розвитку нашого суспільства, виконувати цю функцію тільки органами внутрішніх справ, судів і прокуратури поки ще неможливо, тому що виникають деякі завдання, які не можуть бути вирішені без застосування збройної сили. Водночас виконання їх не може бути покладено на Збройні Сили України з огляду на їх призначення. Тому необхідне таке збройне формування, яке б перебувало у тісній взаємодії з іншими органами державної влади, безпосередньо виконуючи ці завдання. Таким збройним формуванням і є внутрішні війська МВС України. У зв'язку з цим слід зазначити, що ВВ входять до складу МВС на правах специфічного суб'єкта правоохоронної діяльності.

Внутрішні війська сприяють органам внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю у формі патрульно-постової служби з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів, в особливих умовах та умовах надзвичайного стану.

Нині для виконання завдань з охорони громадського порядку планового характеру щодобово залучається близько 5 тис.

військовослужбовців, у середньому виділяється більш ніж 1 600 патрулів, що становить близько 44 % загальної кількості патрульно-постових нарядів згідно з Планами єдиної дислокації міст, у яких виконують службу внутрішні війська.

Це свідчить про те, що у службово-бойовій діяльності ВВ пріоритетною стала правоохоронна функція.

Висновки

Незважаючи на те, що на органи внутрішніх справ відповідно до законодавства покладене завдання з охорони громадського порядку, поза їх компетенцією перебуває значна сфера життєдіяльності суспільства, регулювання якої належить іншим державним та недержавним структурам. Тому вони лише беруть участь в охороні правопорядку відповідно до повноважень, що визначені державою згідно із законодавчими актами. Внутрішні війська як складник Міністерства внутрішніх справ також беруть участь разом з органами внутрішніх справ в охороні правопорядку, забезпеченні громадської безпеки у випадках, коли треба буде надавати допомогу міліції громадської безпеки у процесі виконання завдань планового характеру та під час проведення заходів за масовою участю громадян. Але за надзвичайних обставин вони можуть виконувати завдання й самостійно.

Питання виникає у визначенні міри участі міліції та внутрішніх військ в охороні правопорядку та в чіткому розмежуванні їх повноважень. Насамперед, на нашу думку, необхідно розширити правоохоронні функції внутрішніх військ і надати їм більше самостійності з питань профілактики злочинності. Варто звернути увагу на те, що військовий статус у поєднанні з виконанням правоохоронних функцій мають аналогічні формування багатьох країн. Сьогодні вивчається досвід європейських військових правоохоронних структур, зокрема у рамках програми ЄС "Твінінг" "Впровадження й розвиток управління якістю в українській міліції й внутрішніх військах".

Список використаних джерел

1. Даньшин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка / И. Н. Даньшин. – Харьков, 1971. – С. 68.
2. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка / М. И. Еропкин. – М., 1951. – С. 7.
3. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин. – М., 1975. – С. 4.
4. Крестовська Н. М. Теорія держави і права: Елементарний курс / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева. – Х., 2007. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2010 р.