

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ОКРЕМИХ КРАЇН: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### PROVISION OF PUBLIC ORDER UNDER THE LAWS OF INDIVIDUAL COUNTRIES: ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECT

Комісаров С.А., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри правознавства

*Северодонецький інститут Приватного акціонерного товариства  
Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

У статті досліджується досвід низки країн у сфері забезпечення публічного порядку, основна увага приділена його адміністративно-правовому аспекту. У контексті порівняння аналізується чинне законодавство низки країн Європи, а також колишніх країн так званого «соціалістичного табору». Акцентовано увагу на тому, що сучасна законодавча база України, як і інших пострадянських країн, й досі являє собою сплетіння з юридичних казусів, породжених державною політикою радянського періоду.

Визначено, що загальною характеристикою законодавства закордонних країн «сталої» та «молодої» демократії в питанні протидії проступкам проти публічного порядку є прагнення законодавця поруч із систематизацією злочинних діянь, спрямованих на порушення публічного порядку, виокремити інші незначні проступки в цій сфері, надавши ознакам таких проступків детальної законодавчої регламентації. Особливо приділена увага аналізу чинного законодавства Республіки Білорусь у досліджуваній сфері, що є досить цікавим у плані порівняння, оскільки на відміну країн «молодої» демократії в цій країні воно зазнало порівняно незначних змін із часів розпаду Радянського Союзу, є більш консервативним у цьому сенсі.

За результатом аналізу законодавства закордонних країн зроблено висновок, що «публічний порядок» – широко використовуваний юридичний термін, його вживання пов'язане як із державною політикою, основи якої закладено в конституційних актах, так і зі стандартами моралі та суспільної поведінки в суспільстві, що знайшли своє відображення у внутрішніх правових нормах, а законодавство, яке регулює питання правопорушень публічного порядку в цих країнах, має свою специфіку, що зумовлено історичними та національними особливостями, політичним устроєм суспільства та багатьма іншими чинниками.

**Ключові слова:** публічний порядок, забезпечення, охорона, досвід, впровадження, правова система, стала демократія, пострадянський простір.

The article examines the experience of a number of countries in the field of public order, focusing on its administrative and legal aspects. In the context of comparison, the current legislation of a number of European countries and of the former countries of the so-called "socialist camp" is analyzed. It is emphasized that the current legislative framework of Ukraine, as well as other post-Soviet countries, is still a plexus of legal cases generated by the state policy of the Soviet period.

It is determined that the general characteristic of the legislation of foreign countries of "sustainable" and "young" democracy in the issue of counteracting the offenses against public order is the desire of the legislator, along with the systematization of criminal acts, aimed at violating public order, to distinguish other minor offenses in such sphere by providing detailed legislative regulation. Particular attention is paid to the analysis of the current legislation of the Republic of Belarus in the field of research, which is quite interesting in comparison, since, unlike the countries of "young" democracy, it has undergone relatively minor changes since the collapse of the Soviet Union and is more conservative in this sense.

As a result of the analysis of the legislation of foreign countries, it is concluded that the term "public order" is a widely used legal term, its application is connected with both state policy, the basis of which is laid down in the constitutional acts, and with the standards of morality and public behavior in a society that have been reflected in domestic legal norms, and the legislation governing the issue of public order offenses in these countries has its own specificity, due to historical and national peculiarities. we, the political structure of society, and many other factors.

**Key words:** public order, security, protection, experience, implementation, legal system, sustainable democracy, post-soviet space.

**Постановка проблеми.** У всьому цивілізованому світі захист прав і свобод громадян неможливий без гарантування їхньої безпеки в суспільстві. Для цього в самому суспільстві формуються загальновідомі правила і стандарти співжиття, виконання яких гарантує досягнення спільної для всіх членів громади мети – публічного порядку. Добробут і порядок – основа цивілізованого (громадянського) суспільства [1, с. 14]. Вирішуючи проблему розбудови моделі охорони публічного порядку, держава апіорі стикається з необхідністю її правового забезпечення та реформування чинної правової системи [2].

Рівень забезпечення прав і свобод людини, їхній обсяг і характер свідчать про рівень демократизації громадянського суспільства. Акцентуємо увагу на тому, що сучасна законодавча база України, як і інших пострадянських країн, і досі являє собою сплетіння з юридичних казусів, породжених державною політикою радянського періоду. Наприклад, нормативні акти регулюють відносини, які у правовій системі належать до однієї галузі права, а відповідальність за їх порушення регламентована нормативним актом з іншої галузі права. Водночас сфери, у яких відбувається це взаємопроникнення, настільки різні за своєю правовою природою, що така взаємодія суперечить самій суті сучасного розвитку суспільства [3]. Дещо подібне можемо спостерігати щодо чинного законодавства у сфері охорони публічного порядку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Системно підходили до вирішення проблеми вдосконалення правового забезпечення охорони громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вивчення проступку та механізмів протидії йому в Україні такі вітчизняні вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Каложний, В. Колпак, А. Комзюк, В. Копейчиков, О. Кузьменко, Н. Матюхіна, Н. Нижник, В. Опришко, О. Остапенко, П. Пацурківський, С. Петков, О. Фрицький, В. Цветков, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа й ін. Однак у зв'язку з низкою об'єктивних і суб'єктивних причин в українських реаліях наукові висновки достатньою мірою не вплинули на нормотворчість, отже, потребують нового осмислення зважаючи на їхню потенційну ефективність і механізм упровадження в законодавство.

**Метою статті** є дослідження чинного законодавства окремих країн у сфері правових засад адміністративно-правового забезпечення публічного порядку з метою вироблення пропозицій щодо впровадження в національне законодавство.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи питання вдосконалення правових засад адміністративно-правового забезпечення публічного порядку, доцільно звернути увагу на юридичні концепції публічного порядку в законодавстві закордонних країн.

У Франції термін «публічний порядок» є однією з основних, сформованих протягом значного історичного проміжку часу правових концепцій. Цей термін з'явився в Конституції Франції в 1789 р., у кількох наступних конституціях та Цивільному кодексі Наполеона. І хоча законодавство Франції на сьогодні не містить точного визначення терміна «публічний порядок», на думку П. Мазеауд – члена Конституційної ради Франції – суду, відповідального за тлумачення Конституції, основа публічного порядку може бути знайдена у принципі безпеки, гарантованій Декларацією 1789 р.: свобода неможлива, якщо особи побоюються за свою особисту безпеку [4]. Отже, у Франції публічний порядок – це спокій, або добрий порядок, тобто стан справ у суспільстві, який слугує запобіганню й усуненню деяких обставин, що виходять за межі звичайних нормативних незручностей життя в суспільстві (наприклад, непомірний гамір, перешкоди під час пересування, загрози нападу з боку осіб, які перебувають у нетверезому стані, загрози спричинення тілесних ушкоджень тощо). З іншого боку, французький юридичний словник дає визначення терміна «публічний порядок» у широкому розумінні як концепції суспільного життя в політичній і адміністративних сферах. Цивільне право розглядає публічний порядок як правила, які з позицій моралі та безпеки необхідні для існування суспільних відносин [5].

У Німеччині юридична категорія «публічний порядок» посідає важливе місце у праві та здебільшого застосовується в поєднанні з терміном «публічна безпека», або ж «безпека» [6]. Публічною безпекою визначається непорушність верховенства права, суб'єктивних прав і правових позицій індивіда, а також існування установ та органів держави, інших носіїв суверенної влади [7], натомість публічний порядок являє собою сукупність неписаних правил поведінки особи в суспільній сфері, які у світлі загальних уявлень у певний проміжок часу вважаються необхідними для забезпечення упорядкованості життя людей у суспільстві [8]. Ураховуючи наведені визначення, можна зробити висновок, що ці терміни виключають один одного: якщо основа «публічної безпеки» встановлюється виключно законом, то форми публічного порядку в законодавстві не містяться. На практиці ж рамки публічного порядку в Німеччині як неписаних правил поведінки постійно звужуються на користь публічної безпеки тому, що майже всі норми, які повинні дотримуватись у суспільстві, урегульовані законом [9].

У Швейцарії юридична категорія «публічний порядок» передбачена в законодавстві як федерального рівня, так і рівня кантонів. Конституція Швейцарської Конфедерації має посилання на публічний порядок та внутрішню і зовнішню безпеку, водночас передбачено існування і поняття «конституційний порядок» [10].

Пряма вимога про необхідність визначення проступків тільки в нормах законів існує у праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії та Португалії. В інших державах склади проступків і стягнення за них встановлюються як у законах, так і в підзаконних актах. Водночас варто зазначити, що правові системи інших держав (Австрія, Франція, Нідерланди, Іспанія, Греція) характеризуються відмежуванням законодавства про проступки від законодавства щодо злочинів, що виявляється в неможливості застосування до проступків і відносин, які виникають унаслідок їх учинення, загальних положень кримінальних законів. Шлях країн до такого розуміння і стан права про незначні делікти були різними: австрійське і голландське право прийшло від кримінальних проступків до відокремлених проступків, а деліктне право Франції, Греції й Іспанії сформувалося виключно внаслідок активної діяльності судової влади. Звичайно, на початку формування системи проступків за основу за аналогією бралися відповідні поняття й інститути кримінальних законів. Але тепер можна констатувати відокремленість законодавства щодо

проступків Франції, Греції та Іспанії від антиделіктних кодексів [11, с. 279–293].

Отже, поняття публічного порядку виділяють учені та законодавці в усіх країнах, що досліджувались, проте він має певні відмінності в назві та змісті, що вкладається в ці поняття. Найчастіше термін «публічний порядок» застосовується поруч із поняттям «безпека» («публічний порядок та безпека») як комплексний юридичний термін, точне визначення якого в чинному законодавстві не міститься. Водночас цей термін застосовується як узагальнюючий у зв'язку із правовим захистом, передбаченим адміністративним правом. У цьому контексті поняття «публічний порядок» охоплює цілі правопорядку, а також сукупність неписаних правил, які вважаються необхідними для формування істотних умов життя в суспільстві [9].

Поруч із досвідом вищеперелічених країн «сталого демократії» варто звернути увагу і на європейські держави «молодого демократії», де в чинному законодавстві правова категорія «публічний порядок» уживається, зокрема, і в поєднанні з поняттям «мир» («публічний порядок і мир»).

Зокрема, у Республіці Словенія, відповідно до Закону про захист публічного порядку та миру (2006 р.) [12], публічним порядком та миром визнається стан, за якого забезпечено безперешкодне здійснення прав та виконання обов'язків, передбачених Конституцією та законодавчими актами.

У свою чергу, за змістом Закону Республіки Чорногорія про публічний порядок та мир (2011 р.) [13] під публічним порядком та миром розуміється стан взаємовідносин громадян у публічних (громадських) місцях і діючих установах, організаціях та державних органах, за якого створено рівні умови для реалізації конституційно гарантованих прав та свобод.

Натомість законодавство Республіки Болгарія визначення терміна «публічний порядок» не містить. Проте, відповідно до думки Конституційного суду Болгарії, що наведена в рішенні № 7 від 4 червня 1996 р. щодо конституційної справи № 1 від 1996 р., під публічним порядком розуміється врегульований нормативно-правовими актами порядок, що забезпечує мир і нормальну здатність реалізувати громадянські права [14].

За результатом аналізу законодавства закордонних країн можна зробити висновок, що «публічний порядок» – широко використовуваний юридичний термін, його застосування пов'язане як із державною політикою, основи якої закладено в конституційних актах, так і зі стандартами моралі та суспільної поведінки в суспільстві, що знайшли своє відображення у внутрішніх правових нормах. Водночас сучасне нормативно-правове регулювання питання публічного порядку в Україні свідчить про складність та заплутаність відповідного законодавства, основи якого були закладені ще в радянські часи, що створило умови, за яких правові норми не впливали на побутову свідомість громадян, оскільки втратили регулятивний характер. Усеосяжний адміністративний контроль, що не стимулював ініціативу та розвиток економічних і культурних відносин у радянському суспільстві, сьогодні зведений до рівня, коли управлінська місія права переродилась в адміністративну діяльність держави, у якій виховна функція права стає ширмою для каральних заходів. І це в той час, коли, базуючись на Конституції України та міжнародних правових актах, задекларовано сервісну, тобто таку, що надає публічні послуги, роль держави [15]. Свідченням необхідності змін такого підходу, належно розтягнутою в часі спробою реформування публічного права стала Концепція адміністративної реформи в Україні. Вона задекларувала новітні підходи до розроблення нових комунікативних кодексів, у яких би поєднувались матеріальні та процесуальні норми публічного права [16].

Досить показовим і цікавим у плані порівняння є аналіз чинного законодавства Республіки Білорусь – на відміну

від країн «молодої» демократії, у цій країні воно зазнало порівняно незначних змін із часів розпаду Радянського Союзу, є більш консервативним у цьому сенсі. Так, у цій країні порушення публічного порядку визнається:

1) як злочинне діяння. Злочином визнається вчинене винне суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), що характеризується ознаками, які передбачені Кримінальним кодексом Республіки Білорусь і заборонені ним під загрозою покарання. У р. X цього Кодексу передбачено перелік юридичних складів злочинів проти публічного порядку та моральності [17];

2) як адміністративне правопорушення – відповідно до Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, який уведений у дію з 1 березня 2007 р. [18].

Уважаємо, що необхідно більш детально зупинитися на визначенні суті адміністративного правопорушення проти публічного порядку за законодавством Республіки Білорусь, оскільки саме такі особливості, на наш погляд, свідчать про існування проблем забезпечення прав і свобод людини під час охорони публічного порядку. Так, відповідно до ст. ст. 2.1–2.4 Кодексу Республіки Білорусь, адміністративним правопорушенням визнається протиправне винне, а також таке, що характеризується іншими ознаками, які передбачені цим Кодексом, діяння (дія або бездіяльність), за яке встановлена адміністративна відповідальність.

Адміністративним правопорушенням можуть бути діяння у вигляді:

- закінченого адміністративного правопорушення;
- замаху на адміністративне правопорушення.

Закінчене адміністративне правопорушення визначається закінченим із моменту вчинення правопорушення. Замахом на адміністративне правопорушення визнається умисне діяння фізичної особи, безпосередньо спрямоване на вчинення адміністративного правопорушення, якщо водночас воно не було доведено до кінця через незалежні від цієї особи обставини. Адміністративна відповідальність за замах на адміністративне правопорушення настає у випадках, передбачених Особливою частиною Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення (наприклад, замах на незаконне проникнення на об'єкти, що охороняються організаціями, які здійснюють охоронну діяльність, дрібна крадіжка) [18].

На відміну від українського законодавства, Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення ототожнює поняття співучасті в адміністративних правопорушеннях з поняттям співучасті у злочинах. Отже, співучастю в адміністративному порушенні визнається умисна спільна участь двох або більше фізичних осіб у вчиненні адміністративного правопорушення. Співучасниками поруч із виконавцями визнаються організатори та пособники (ст. 2.4 Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення). Варто зауважити, що пособник несе адміністративну відповідальність за конкретний перелік порушень, зокрема дрібну крадіжку, умисне знищення або пошкодження майна тощо [17]. Крім того, адміністративна відповідальність за правопорушення проти публічного порядку також має свою специфіку. Так, за вчинення такого адміністративного правопорушення, як дрібне хуліганство, адміністративна відповідальність настає із чотирнадцяти років [18].

**Висновки.** Отже, проведене дослідження закордонного досвіду забезпечення публічного порядку виявило, що законодавство, яке регулює питання правопорушень проти публічного порядку в закордонних країнах, має свою специфіку, що зумовлено історичними та національними особливостями, політичним устроєм суспільства та багатьма іншими чинниками.

Загальною характеристикою законодавства закордонних країн так званої «сталої» та «молодої» демократії в питанні протидії проступкам проти публічного порядку є прагнення законодавця, поруч із систематизацією злочинних діянь, спрямованих на протидію порушенням публічного порядку, виокремити інші незначні проступки в цій сфері, надавши ознакам таких проступків детальної законодавчої регламентації. Перевагою є наявність чітких критеріїв, які дають можливість відокремити проступки проти публічного порядку від злочинних діянь, що є важливим як для законодавця, так і для державних органів – суб'єктів охорони публічного порядку.

Натомість у державах, де стан забезпечення основоположних прав і свобод незадовільний, правове регулювання проступків проти публічного порядку виявляє намір понад усе забезпечити інтереси держави. Як наслідок, порушення публічного порядку зазвичай набувають характеристики кримінально караних діянь [19].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Петков С., Манжула А. Охорона громадського порядку. Київ : Скіф, 2013. 120 с.
2. Комісаров О. Правове регулювання охорони громадського порядку: погляди на предмет та метод. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2009. № 3. С. 100–107.
3. Петков С. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції у протидії проступкам проти громадського порядку. *Право та державне управління* : збірник наукових праць. Класичний приватний ун-т ; Запорізька торгово-промислова палата. Запоріжжя, 2010. № 1. С. 44–55.
4. Mazeaud P. Liberté et ordre républicain. URL: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/libpub.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/libpub.pdf).
5. Lexique de termes juridiques Dalloz. Paris, 1985.
6. Basic Law for the Federal Republic of Germany German Bundestag Berlin, 2010. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/.../index.html>.
7. Law on the public security and order of the Land Saxe-Anhalt in the form of the public announcement of 23 September 2003. URL: <http://www.oecd.org/investment/.../42701587.pdf>.
8. Decisions of the Federal Constitutional Court. Vol. 69. P. 315–352.
9. Security-related terms in international investment law and in national security strategies Investment Division, Directorate for Financial and Enterprise Affairs Organisation for Economic Co-operation and Development 2 rue André-Pascal, Paris 75116, France. URL: <http://www.oecd.org/daf/investment/>.
10. Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999. URL: <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html>.
11. Банчук О. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2-х кн. / за заг. ред. Ю. Шемшученка. Книга друга : Принципи верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Авер'янов. Київ : Конус-Ю, 2008. 314 с.
12. Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). URL: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAKO3891.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO3891.html).
13. Zakon o javnom redu i miru. URL: [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/DOC24/704/704-ZAKON.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/DOC24/704/704-ZAKON.pdf).
14. Конституционен съд Република България «Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по конституционно дело № 1 от 1996 г. URL: <http://www.constitucourt.bg/Pages/Document/default.aspx?ID=323>.
15. Петков С. Розширення сфери приватного права. URL: <http://panoptikon.org/articles/32107-rozshirennya-sferi-privatnogo-prava.html>.
16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президент України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Урядовий кур'єр*. 1998. № № 141–142.
17. Уголовный кодекс Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=hk9900275>.
18. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0300194&p2={NRPA}>.
19. Manzhula A. Foreign experience definition of misconduct against public order European Applied Sciences. Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland, Stuttgart, Germany. 2013. P. 234–236.