

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.922

DOI: 10.36550/2522-9230-2022-13-62-66

Гриценко Володимир Григорович,
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
професор кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
email: v.gritsenko69@gmail.com
orcid.org/0000-0003-4813-6153

ОСНОВНІ НАУКОВІ АСПЕКТИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КАТЕГОРІЙ «ПУБЛІЧНИЙ ПОРЯДОК» ТА «ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ»

У статті досліджено категорію «публічний порядок». Зазначено, що у загальному розумінні під публічним порядком слід розуміти певну частину врегульованих правовими та іншими соціальними нормами суспільних відносин, що становлять порядок життєдіяльності у відповідних сферах, недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та майна забезпечують умови, створені для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Розкрито обов'язкові структурні елементи правової категорії «публічний порядок». Акцентовано увагу, що дана категорія складається з трьох основних елементів: - зміст публічного порядку; - засоби регулювання; - мета встановлення публічного порядку.

Проведено аналіз наукових досліджень у цій сфері, розкрито основні наукові думки щодо формування категорії «публічний порядок». На основі аналізу, зроблено висновок, що публічний порядок - це багатогранне явище, яке включає в себе аспекти моралі, психології, права, економіки тощо. Публічний порядок є основою, соціальним еталоном відносин у соціумі. Публічний порядок - це врегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності.

Розглянуто, публічний контроль, який впливає на показник рівня довіри населення до державної влади, тобто все, що відбувається з ініціативи державної влади і здійснюється нею і її окремими представниками, має бути «прозорим», тому що контролювати можна тільки доступний для огляду і чіткий об'єкт, який піддається аналізу за змістом і формою.

Ключові слова: публічний порядок, захист, права і свобод, суспільні відносини, норми, публічний контроль.

Gritsenko V. MAIN SCIENTIFIC ASPECTS REGARDING THE FORMATION OF THE CATEGORIES «PUBLIC ORDER» AND «PUBLIC CONTROL»

The article examines the category "public order". It is noted that in the general sense, public order should be understood as a certain part of social relations regulated by legal and other social norms, which constitute the order of life in the relevant spheres, the inviolability of life, health and dignity of citizens, property and property provide the conditions created for normal activity institutions, enterprises, organizations, officials and citizens.

Mandatory structural elements of the legal category "public order" are revealed. It is emphasized that this category consists of three main elements: - content of public order; - means of regulation; - the goal of establishing public order.

An analysis of scientific research in this area was carried out, the main scientific opinions regarding the formation of the category "public order" were revealed. Based on the analysis, it was concluded that public order is a multifaceted phenomenon that includes aspects of morality, psychology, law, economics, etc. Public order is the basis, the social standard of relations in society. Public order is a system of social relations regulated by legal and other social norms, which ensures the protection of the rights and freedoms of citizens, their life and health, respect for honor and human dignity.

It has been considered that public control, which affects the indicator of the level of public trust in state power, that is, everything that happens on the initiative of the state power and is carried out by it and its individual representatives, must be "transparent", because control can only be made available for inspection and clear about an object that can be analyzed in terms of content and form.

Key words: public order, protection, rights and freedoms, social relations, norms, public control.

Постановка проблеми. Становлення громадянського суспільства, розбудова України як правової, демократичної та соціальної держави пов'язані із здійсненням комплексної правової реформи, результатом якої має стати встановлення балансу між необхідністю забезпечення захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та діяльності з підтримання публічного порядку різними способами, як державними, так і недержавними. Забезпечення публічного порядку є одним із

найважливіших завдань держави, від належного виконання якого залежить розвиток демократичних засад суспільного життя, запровадження принципу соціальної справедливості та реальних гарантій прав і свобод громадян держави. У цьому контексті належна охорона публічного порядку в державі значною мірою є результатом ефективного державного управління та здійснення правосуддя. У сучасних умовах необхідно систематизувати уявлення про забезпечення публічного порядку, шукати шляхи його вдосконалення на основі впровадження нових концептуальних підходів до його розуміння.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі теоретичні аспекти публічного порядку розглядалися у працях багатьох вчених: Д. Бобрової, М. Брагінського, Ж. Веделя, В. Доненка, І. Дзери, І. Зозулі, М. Лошицького, В. Малікова, А. Манжули, С. Петкова, М. Сібільової, Ф. Хейфеца.

Мета статті - дослідження теоретичних аспектів визначення дефініції категорії «публічний порядок» та «публічний контроль».

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що акцентуючи увагу на проблемі охорони публічного порядку, насамперед доцільно з'ясувати його значення, похідних від нього та пов'язаних з ним визначень, оскільки уявлення про сутність його охорони залежить від змісту цього визначення та його меж.

У тлумачних словниках «публічний» визначається: 1) який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування, громадський [1, с. 987]. У свою чергу «порядок» - це: 1) стан, коли де-небудь чисто прибрано, речі на своїх місцях, чистота, лад; 2) стан коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил, упорядкованість; 3) державний, суспільний лад, устрій; 4) певна послідовність, черговість [1, с. 1056].

Ж. Ведель використовує термін «публічний порядок» як необхідну умову нормального функціонування суспільства, умову забезпечення певним мінімумом державних гарантій. Зміст публічного порядку, на його думку, залежить від стану суспільних відносин, тобто забезпеченості безпеки моральних та майнових інтересів особи, захисту суспільства від протиправних посягань на його інтереси, створення умов для нормального життя і спокою [2, с. 207].

Ст. 3 Конституції України визначає, що основним обов'язком держави є утвердження прав і свобод людини. Для цього повинні бути створені відповідні політичні, економічні, соціальні та ідеологічні умови. З огляду на різноманітність прав і свобод громадян, закріплених у Конституції України, вони реалізуються в певних сферах суспільного, економічного, політичного життя. Ці сфери перетинаються між собою, і тому в окремих випадках може скластися так звана система суспільних відносин, що підпадають під вплив різного виду умов, створюваних для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Такою системою є публічний порядок, у сфері якого відбувається не лише реалізація значної частини прав і свобод або створюються передумови для їхньої реалізації, а й фактичне, виправдане з вагомих причин, певне їх обмеження [3, с. 78].

Таким чином можна визначити, що публічний порядок — це нагальна потреба організованого суспільства, яке характеризується таким станом суспільних відносин, що забезпечує нормальне життя людини, громадський спокій і безпеку. Як суспільно-правове явище публічний порядок характеризується відносною автономністю, що виявляється в його специфічних властивостях, відмінних від властивостей інших соціально-правових явищ.

В проєкті Кодексу України «Про публічний порядок», у ст. 5 зазначено: «...публічним порядком є урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі» [4, с. 58].

Слід зазначити, що в Україні категорія «публічного порядку» регламентується нормами ст. 34 Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж», ст. 12 Закону України «Про міжнародне приватне право», ст. 228 Цивільного кодексу України, в яких міститься загальне уявлення про категорію, яка досліджується. Однак п. 12 Постанови Пленуму Верховного суду України № 12 від 24.12.99 року «Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України» містить більш конкретизоване визначення, а саме: «Під публічним порядком у цьому та інших випадках, коли не заподіяння йому шкоди обумовлює можливість визнання й виконання рішення, належить розуміти правопорядок держави, визначальні принципи і засади, які становлять основу існуючого в ній ладу (стосуються її незалежності, цілісності, самостійності й недоторканності, основних конституційних прав, свобод, гарантій тощо)» [5, с. 127].

Отже, можна стверджувати, що більшість науковців під публічним порядком розуміють певну частину врегульованих правовими та іншими соціальними нормами суспільних відносин, що становлять порядок життєдіяльності у відповідних сферах, недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та майна забезпечують умови, створені для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Визначаючи дефініцію публічного порядку, необхідно звернути увагу, що дана категорія складається саме з трьох основних елементів: - зміст публічного порядку; - засоби регулювання; - мета встановлення публічного порядку.

У науковій літературі підкреслюється, що зміст публічного порядку становлять певна частина

суспільних відносин, що склалися в суспільстві, а також умови та обставини, що супроводжують їх прояв. Необхідність чіткого визначення громадського порядку вимагає точного відокремлення цієї сукупності суспільних відносин від усіх інших, що склалися в суспільстві. Сьогодні загально визнаним є той факт, що громадський порядок є складним соціальним явищем і підтримання його потребує комплексного підходу [6, с. 80].

Таким чином, виходячи з норм чинного законодавства та правозастосовчої практики можна зробити висновок, що зміст публічного порядку становлять такі групи суспільних відносин: суспільні відносини, що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян; суспільні відносини, що забезпечують збереження власності; суспільні відносини, що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Також, слід наголосити, що обов'язковим елементом публічного порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які складають зміст публічного порядку: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадянського співжиття. За їх допомогою встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, встановлюються заборони на певні дії, а також можливість і порядок накладення санкцій. Крім того, за допомогою регулятивних засобів формуються відповідні інститути, які покликані забезпечити безперебійне функціонування існуючих соціальних умов, визначаються їх відповідальність і сфера впливу.

Безперечно, через правові норми регулюються найбільш складні та важливі суспільні відносини. Проте складність суспільного життя не дозволяє регулювати всі суспільні відносини правовими засобами.

Численні суспільні відносини є нескладними і в силу свого повсякденного характеру не потребують правового регулювання чи застосування інших заходів державної підтримки, а підкріплюються суспільною правосвідомістю, високою правовою культурою, усталеними правилами громадянського співіснування, нормами моралі.

Наступним, не менш обов'язковим елементом публічного порядку є також визначення цілей суспільних відносин, що складаються, та їх регулювання. Такими загальними цілями публічного порядку виступають: забезпечення недоторканності життя, здоров'я, гідності та прав людини і громадянина; забезпечення недоторканності власності; підтримання необхідних умов нормальної діяльності підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Мета підтримки публічного порядку, також є складовим його елементом, що полягає у вихованні поваги до суспільства і суспільної моралі та створенні максимально сприятливих умов для нормального і безперебійного функціонування державних і громадських організацій.

В даному контексті, необхідно звернути увагу, що в юридичній науці публічний порядок визначається у широкому та вузькому розумінні. Публічний порядок у широкому розумінні – це вся система суспільних відносин, що склалися в даному суспільстві, тобто, це система урегульованих правовими та іншими соціальними нормами суспільних відносин, які встановлюють режим життєдіяльності в державі, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та створення належних умов для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Слід акцентувати увагу, що необхідність створення вказаного режиму життєдіяльності обумовила виникнення держави, а це, у свою чергу, викликало те, що важливим елементом публічного порядку в широкому розумінні виступає публічний порядок у політико-правовому розумінні, без якого неможливе упорядковане та системне життя людей в державі.

Публічний порядок у вузькому розумінні визначається як морально-правовий стан суспільства, при якому компетентні органи виконавчої влади шляхом поліцейського нагляду забезпечують безпеку і правомірну поведінку громадян в публічних (громадських) місцях, вільне використання ними своїх прав і свобод, а також упорядження публічних (громадських) місць, яке сприяє трудовій діяльності та відпочинку громадян. Це не звужене поняття, а таке, що має об'ємний зміст і виступає у різних формах [7, с. 23].

Розглянувши категорію «публічного порядку», слід звернути увагу, що в сучасних умовах «публічний контроль» є важливим фактором впливу на втілення соціального змісту конституційних норм в життєдіяльність суспільства. Публічний контроль повинен стати запорукою ефективної взаємодії інститутів громадського суспільства та окремих громадян з органами державної влади.

У свою чергу, активність публічного контролю за державною владою, базується на таких критеріях, як: відповідність мети і змісту діяльності державної влади інтересам більшості населення та політичної і соціальної свідомості соціуму, який спостерігає за діяльністю органів державної влади. Отже, публічний контроль можна охарактеризувати як вияв власної волі громадян щодо нагляду за діями інститутів державної влади.

З наведеного вбачається, що публічний контроль тісно пов'язаний із державною владою. Так, у статті 12 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року (далі – Декларація) зазначено: «Для гарантії прав людини і громадянина необхідна державна сила; вона створюється в інтересах всіх, а не для особистої вигоди тих, кому вона довірена» [3, с. 56]. У цій статті Декларації обумовлений зміст існування державної влади як головної сили, якій надано право народом забезпечити дотримання основних прав громадян, відвернути насилля, особисту помсту та агресію між людьми. Фактично своїм правом вибору люди наділили певних громадян державною владою і дали свою згоду на виконання законів і норм,

напрацьованих цією владою, але при цьому залишають за собою право вимагати звітності і виконання нею тих же законів і норм, які передбачені для всіх громадян. Цю ідею влучно втілює у своєму вченні італійський науковець Р. Претто, який наголосив на тому, що публічний контроль розглядається у співвідношенні з проблемою громадського обов'язку, який має зводитись до забезпечення публічності діяльності відповідних гілок державної влади. Одним словом, влада має бути постійно підзвітною перед своїми громадянами, в цьому і є сутність публічного контролю [3, с. 27].

Виходячи із цього твердження, публічний контроль, на нашу думку, виступає показником рівня довіри населення до державної влади, тобто все, що відбувається з ініціативи державної влади і здійснюється нею і її окремими представниками, має бути «прозорим», тому що контролювати можна тільки доступний для огляду і чіткий об'єкт, який піддається аналізу за змістом і формою.

Враховуючи все вищенаведене, приходимо до висновку, що у демократичному суспільстві публічний контроль за державною владою з боку громадськості є, в першу чергу, гарантією дотримання прав і свобод людини і громадянина. При цьому, активне якісне впровадження публічного контролю може посилити вплив громадянського суспільства на законодавчу ініціативу державних структур.

Висновки. Характеризуючи певні позиції щодо публічного порядку, розкриваючи його основні елементи, можна поступово, крок за кроком, наблизитись до його сутності як основи існування суспільства як явища. Публічний порядок є певним ідеалом, до якого прагне суспільство, і саме з цією метою воно делегує свої повноваження владі, яка створює певні механізми у вигляді правових норм, що покликані стати конструкціями, спираючись на які уповноважені на те органи публічної влади будуть регулювати відносини у сфері охорони прав і свобод особи та громадянина. Правопорядок, або порядок в правовому регулюванні чи забезпеченні, є основою правильного формування, діяльності, використання правових норм і постулатів. Тобто публічний порядок - це багатогранне явище, яке включає в себе аспекти моралі, психології, права, економіки тощо. Публічний порядок є основою, соціальним еталоном відносин у соціумі. На наш погляд, з урахуванням обґрунтувань можна стверджувати, що під публічним порядком слід розуміти врегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнього життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Публічний контроль, в свою чергу, здатний запобігати порушенню існуючих правових норм з боку органів влади та прийняттю посадовцями передчасних, упереджених, необґрунтованих рішень та вчиненню дій, які мають наслідком створення неякісного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. 2005. 1728 с.
2. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
3. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис.. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 181 с.
4. Манжула А.А. Поняття та елементи правопорядку: сутність та значення. *Вісник Академії праці і соціальних відносин ФПУ. Серія «Право та державне управління»*. 2012. № 1. С. 56–60. 20.
5. Комісаров О.Г. Елементи структури охорони громадського порядку в умовах сучасної України. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2010. № 3. С. 126–134.
6. Мальський М. М. Публічний порядок у транснаціональному виконавчому процесі. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 827. С. 79-84.
7. Організація охорони публічного порядку: навчальний посібник / Андреев Д.В., Братель С.Г., Ваньчик Ю.А., Золотарьова Н.І., Кобзар К.П., Корж Є.М., Костюк В.Л., Кудря В.О., Мотиль В.І., Радзівон С.М., Саковський А.А., Федоровська Н.В. / за ред. Кулікова В.А. К.: ФОП Маслаков, 2019. 164 с.

REFERENCES:

1. Busel, V.T. (2005). Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. [A large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. 1728. [in Ukrainian].
2. Kryshchenko, A.Ie. (2017). Osoblyvosti vyznachennia termina «publichna bezpeka i poriadok». [Peculiarities of the definition of the term "public safety and order"]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. № 1. 206–214. [in Ukrainian].
3. Loshytskyi, M.V. (2002). Administratyvno-pravovi vidnosyny u sferi okhorony hromadskoho poriadku. [Administrative and legal relations in the sphere of protection of public order]. dys.. kand. yuryd. nauk: 12.00.07. 181. [in Ukrainian].
4. Manzhula, A.A. (2012). Poniattia ta elementy pravoporiadku: sutnist ta znachennia. [Concepts and elements of legal order: essence and meaning]. *Visnyk Akademii pratsi i sotsialnykh vidnosyn FPU. Seriya «Pravo ta derzhavne upravlinnia»*. № 1. 56–60. [in Ukrainian].
5. Komisarov, O.H. (2010). Elementy struktury okhorony hromadskoho poriadku v umovakh suchasnoi Ukrainy. [Elements of the structure of public order protection in the conditions of modern Ukraine]. *Visnyk Zaporizkoho yurydychnoho instytutu*. № 3. 126–134. [in Ukrainian].

6. Malskiy, M. M. (2015). Publichnyi poriadok u transnatsionalnomu vykonavchomu protsesi. [Public order in the transnational enforcement process]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Yurydychni nauky.* № 827. 79-84. [in Ukrainian].

7. Andreiev, D.V., & Bratel, S.H., & Vanchyk, Yu.A., & Zolotarova, N.I., & Kobzar, K.P. & , Korzh, Ye.M., & Kostyuk, V.L., & Kudria, V.O., & Motyl, V.I., & Radzivon, S.M., & Sakovskyi, A.A., & Fedorovska, N.V. (2019). Orhanizatsiia okhorony publichnoho poriadku. [Organization of protection of public order]. *Navchalnyi posibnyk.* 164. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.11.2022

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2022-13-66-70

Кондратенко Віталій Миколайович,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри права та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного педагогічного університету

імені Володимира Винниченка

e-mail: kondratenkovitals@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті окреслені особливості співвідношення правових категорій «адміністративна діяльність» та «державне управління». Розглянуто окремі напрями діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань реалізації правозахисного механізму держави в сучасних реаліях.

Обґрунтовується, що суттєві реформені зміни системи публічних органів влади й модифікація напрямів їхньої діяльності, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави відповідно до положень Конституції України, реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю визначили пріоритетність формування нової адміністративно-правової доктрини, побудованої на засадах людиноцентристської ідеології. Перевага трансформації адміністративного права повинна надаватися її неуправлінській спрямованості, яка охоплює взаємовідносини між публічною адміністрацією та особами з інвалідністю.

Розкрито зміст адміністративної діяльності суб'єктів у цій сфері, де первинного значення набувають не управлінські, а такі нові функції, як правозабезпечувальна, що пов'язана із забезпеченням прав і свобод людини, а також правозахисна – пов'язана із захистом, відновленням порушених прав. Останні повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод людей з особливостями фізичного та психологічного розвитку.

У кінцевому підсумку визначено, що з урахуванням практичної спрямованості сучасних функцій адміністративного права, пріоритетним напрямом діяльності публічної адміністрації доцільно визначити не тільки закріплення прав і свобод осіб з інвалідністю, а й забезпечення їхньої реалізації та створення належного захисту у випадках порушення. Тільки через ці аспекти стає більш зрозумілою конституційна дефініція щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, їхніх законних інтересів як головним обов'язком держави.

Ключові слова: адміністративна діяльність, державне управління, забезпечення прав і свобод, органи публічної влади, особи з інвалідністю.

Kondratenko V. THEORETICAL AND LEGAL CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE PUBLIC AUTHORITY IN THE SPHERE OF ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS WITH DISABILITIES

The article outlines the peculiarities of the relationship between the legal categories "administrative activity" and "state administration". Separate areas of activity of state authorities and local self-government bodies regarding implementation of the human rights mechanism of the state in modern realities are considered.

It is substantiated that significant reform changes in the system of public authorities and modification of the directions of their activities, creation of conditions for building a democratic, social, legal state in accordance with the provisions of the Constitution of Ukraine, implementation and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities determined the priority of the formation of a new administrative and legal doctrine, built on the foundations of human-centered ideology. The advantage of the transformation of administrative law should be given to its non-management focus, which covers the relationship between public administration and persons with disabilities.

The content of the administrative activity of subjects in this area is disclosed, where the primary importance is not managerial, but such new functions as law enforcement, which is related to the provision of human rights and freedoms, as well