

УДК 343.12:711.455 (210.5)

Киркач Я.О.

## ОХОРОНА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ КУРОРТНОЇ ЗОНИ В ПЕРІОД СЕЗОННОГО ВІДПОЧИНКУ ГРОМАДЯН: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглядається теоретико-правовий аспект охорони суспільного порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку. Важливими умовами забезпечення громадського порядку і суспільної безпеки на визначеній території підрозділами міліції є облік місцевих особливостей, можливість отримання своєчасної і достовірної інформації про здійсненні злочини.

Ключові слова: громадський порядок, суспільна безпека, особиста безпека громадян, органи внутрішніх справ, сезонний відпочинок громадян, курортна зона.

В період сезонного відпочинку громадян в населених пунктах курортної зони кількість населення збільшується в декілька разів. Вказана обставина не тільки ускладнює процес забезпечення підрозділами міліції належного громадського порядку та громадської безпеки, а й вимагає від підрозділів міліції пошуку нових засобів ефективної діяльності з урахуванням особливостей населених пунктів курортної зони.

Важливою умовою забезпечення підрозділами міліції належного громадського порядку та громадської безпеки на певній території є, в першу чергу, врахування місцевих особливостей, чітка організація і управління силами та засобами, можливість отримання своєчасної й достовірної інформації про вчинені правопорушення і оперативного реагування на цю інформацію.

Слід відмітити, що окремі питання охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в різних аспектах досліджували багато вчених. Так, питання охорони громадського порядку певною мірою висвітлюються у роботах О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, А.П. Головіна, А.С. Доценка, Є.В. Ольховського, А.В. Сергєєва, Д.П. Цвігуна та інших вчених. Не залишались данні питання поза увагою і за радянських часів, що підтверджується значною кількістю наукових досліджень з цього напрямку, які проводили В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, І.І. Веремеєнко, В.М. Горшеньов, М.І.Єропкін, Л.Л. Попов, А.В. Серьогін, М.С. Студенікіна, Ю.О. Тихоміров, В.Є. Чиркін, К.В. Шоріна та інші вчені. Проте, увага дослідженню питання охорони громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян практично не приділялась. Саме тому, метою даної роботи є розгляд теоретико-правового аспекту охорони громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян.

Розкриваючи зміст охорони громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян, перш за все, необхідно усвідомити сутність і поняття самих об'єктів адміністративно-правової охорони. Попов Л.Л. та Серьогін А.В. зазначають, що забезпечення ефективності охоронної діяльності припускає її організацію на основі з'ясування сутності громадського порядку та громадської

безпеки як об'єктів управлінського (охоронного) впливу, а також врахування в кожному конкретному випадку особливостей їх становища [1, с.74, 2, с. 37-38].

Починаючи аналізувати громадський порядок, слід відмітити, що в юридичній літературі поняття громадського порядку прийнято розглядати в двох значеннях, які мають широке і вузьке тлумачення цього явища.

Зміст громадського порядку в широкому значенні містить у собі всю систему суспільних відносин, що складаються в державі [3, с.9]. В такому розумінні громадський порядок як конкретна суспільна категорія розвивається під впливом багатьох факторів громадського життя: економічних, політичних, соціально-психологічних.

В юридичній літературі відзначається, що громадський порядок у широкому розумінні є складне структурне явище, що охоплює різноманітні соціальні норми – правові, моральні, правила співжиття, звичаї [4, с.68-69].

Отже, зміст громадського порядку в широкому розумінні включає дотримання і реалізацію діючих у суспільстві у всіх сферах життя соціальних норм, у тому числі і соціальних норм неюридичного характеру. Тому громадський порядок у такому значенні є об'єктом охоронного впливу всіх соціальних інститутів держави.

Поняття громадського порядку в широкому розумінні має певне значення для його характеристики, однак, при цьому підході, в його структурі виявляється багато правовідносин, що складаються, наприклад, у сфері виробничої діяльності, купівлі-продажу та інших, в які не правомочні втручатися суб'єкти охорони громадського порядку. У зв'язку з цим, при широкому тлумаченні громадського порядку, його визначення з позицій об'єкту протиправного посягання є проблематичним. Зазначена обставина, у свою чергу, не дозволяє точно визначити межі діяльності ОВС щодо його охорони.

Таким чином, найбільш доцільним у даному випадку є поняття громадського порядку в більш вузькому значенні, що включає не всю систему суспільних відносин, а лише певну їх сукупність.

Звертаючись до розгляду громадського порядку у вузькому, спеціальному значенні цього слова, необхідно коротко зупинитися на обсязі і змісті цього поняття.

На відміну від широкої трактовки громадського порядку, його вузьке розуміння в юридичній літературі розглядається як порядок вольових громадських відносин, їх спілкування у громадських місцях у повній відповідності з діючими приписами правових норм і правилами співжиття. Зустрічається і більш ґрунтовне поняття громадського порядку, яке розкриває його значення для громадського і особистого спокою, забезпеченню сприятливих умов для суспільно корисної діяльності, відпочинку і побуту людей, їх нормального спілкування у громадських місцях, а за певних умов і поза ними [4, С.68-69].

Єропкін М.І. та Попов Л.Л., розкриваючи сутність громадського порядку, виділяють чотири його елементи. Першим елементом є зміст, тобто система суспільних відносин, що складаються головним чином, у громадських місцях, а також суспільні відносини, що виникають і розвиваються поза громадськими місцями, але за своїм характером забезпечують охорону життя, здоров'я, гідності громадян, зміцнення народних надбань, громадський спокій, нормальні умови для діяльності підприємств, установ, організацій. Другим елементом є засоби регулювання, норми права і моралі, правила гуртожитку та звичаї. Наступним елементом є мета – охорона життя, здоров'я, гідності громадян, зміцнення народних надбань, забезпечення громадського спокою, нормальних умов для діяльності підприємств, установ, організацій. [2. с.78-79]. Вва-

жається, що цінність цього визначення сутності громадського порядку полягає в тому, що, по-перше, як характерна риса елемента, що складає його зміст, тут виділене місце виникнення суспільних відносин, що дозволяє розмежовувати громадський порядок з іншими суспільними відносинами.

Разом з тим в літературі обґрунтовано й інший підхід до визначення змісту громадського порядку. Так, Серьогін А.В., на відміну від Єропкина М.І. та Попова Л.Л., звертає увагу на зміст суспільних відносин розглядуваної сфери незалежно від місця їх утворення і поділяє їх на три групи. Перша група складається з відносин, що забезпечують процеси, явища життя та діяльності людей. Друга група відносин складається з відносин, що характеризують спокій громадян та їх сприятливий розпорядок життя. Третя група - це моральні показники відповідних відносин. При цьому громадський порядок автором розглядається як самостійне явище, пов'язане із громадською безпекою [6, с.122-127].

У свою чергу Веремеєнко І.І. за допомогою декількох критеріїв (місця виникнення суспільних відносин, сутності суспільних відносин, основних цілей регулювання) спробував виділити з усієї сукупності суспільних відносин тільки такі, суть яких складає явище громадський порядок. Таким чином, приходимо до висновку, що в результаті іншого підходу, що полягає у використанні декількох критеріїв при визначенні громадського порядку, автор досягнув позитивного результату [7, с.12-18]. Заслуга І.І. Веремеєнко у визначенні змісту громадського порядку полягає в тому, що автор вперше цю правову категорію пов'язав із забезпеченням особистої безпеки громадян і громадською безпекою.

У загальному вигляді система викладених поглядів щодо громадського порядку являє собою оцінку зазначеного явища з позицій: а) сукупності суспільних відносин, що встановлюють порядок усього громадського життя держави на певний період її розвитку; б) системи суспільних відносин, що складаються у певній сфері соціального життя і знаходяться в тісному взаємозв'язку з відносинами у сфері особистої безпеки громадян і громадської безпеки; в) сфери специфічних суспільних відносин, межі яких визначаються змістом та обсягом діяльності спеціальних громадських органів. Остання обставина є не що інше, як оцінка кола завдань основних суб'єктів охорони громадського порядку, кола їх повноважень.

Висновок про те, що громадський порядок являє собою соціальну систему поведінки людей, має принципове значення для практики охоронної діяльності [6, с.15]. Однак, вказане твердження цілком не вирішує проблему громадського порядку як елемента правової охорони, тому що з наведених точок зору на зміст цього явища впливає, що суспільні відносини, його складові, регулюються як нормами права, так і нормами моралі. Тому суб'єктами охоронної діяльності ОВС у розглянутій сфері є суспільні відносини, врегульовані нормами права.

Слід звернути увагу на те, що донедавна, поняття безпеки громадян в юридичній літературі спеціально не розглядалося. Тільки після того, як забезпечення особистої безпеки громадян було закріплено Законом України «Про міліцію» як перше завдання міліції в статті 2 [5], вчені в галузі права змушені були звернутися до даного поняття. Крім того, актуальність наукової розробки поняття безпеки визначається тим, що стаття 3 чинної Конституції України вперше установила обов'язок держави визнавати, дотримувати і захищати права і свободи людини [8].

Так, Колонтаєвський Ф.Є., досліджуючи питання організації та вдосконалення діяльності міліції, відзначає, що «в загальному вигляді поняття особистої безпеки громадян можна визначити як стан захищеності кожного громадянина від злочинного та іншого протиправного посягання на його життя, здоров'я, права і свободи, честь та гідність, недоторканість особистості та житла» [9, с.11]. Тому коли мова йде про забезпечення особистої безпеки громадян, мається на увазі обов'язок всіх державних органів забезпечувати та зберігати права та свободи кожної людини як вищі соціальні цінності [8].

Відзначаючи безперечну цінність наведених точок зору на розуміння громадського порядку, у той же час не можна не помітити, що всі вони характерні для повсякденного життя суспільства і пов'язані, головним чином, з відпочинком людей в громадських місцях. А в період сезонного відпочинку громадян в населених пунктах курортної зони, питання забезпечення підрозділами міліції належного громадського порядку та громадської безпеки є надзвичайно актуальним і вимагає від підрозділів міліції пошуку нових способів ефективної діяльності з урахуванням особливостей населених пунктів курортної зони.

Зупинимо нашу увагу на основних напрямках вдосконалення діяльності ОВС в сфері охорони громадського порядку. Слід зазначити, що одним з напрямків вдосконалення діяльності ОВС в сфері охорони громадського порядку є налагодження ефективної взаємодії з іншими правоохоронними органами як суб'єктами державного управління в сфері охорони громадського порядку. Ефективна ж взаємодія усіх правоохоронних органів в своїй професійній службовій діяльності між собою, у тому числі і з ОВС, як суб'єктами державного управління в сфері охорони громадського порядку, сьогодні пов'язана з певними труднощами.

Перша проблема полягає в відсутності конституційного закріплення і самого поняття системи правоохоронних органів. У ст. 17 Конституції України зокрема наголошується: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [8]. В нашій державі немає чіткого визначення терміну «правоохоронні органи». Це дає підставу для окремих сумнівів щодо можливості вживання такого терміну взагалі.

Наступна проблема полягає в тому, що терміново необхідно вдосконалювати існуючу на сьогодні в Україні систему правоохоронних органів як за структурою, так і функціонально. Вона створювалася ще за радянських часів і лише частково трансформувалася за останні роки під впливом різноманітних чинників. Ускладнює проблему також відсутність законодавчого визначення поняття правоохоронного органа та ознак, за якими той чи інший новостворений підрозділ міг би належати до цієї категорії. Невирішеність даного питання викликає практичні ускладнення.

На цьому етапі набули певних змін структурна побудова, завдання та функції, форми й методи роботи ОВС, але розвиток системи ще не повністю відповідає сучасним політичним, економічним і соціальним реаліям в Україні, не завжди встигає за процесами розбудови нашої держави.

Ефективність охорони громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян безпосередньо залежить від наступних чинників:

- а) швидкості реагування органів внутрішніх справ на виклики;

- б) ефективності дій працівників органів внутрішніх справ в кожній конкретній ситуації;
- в) ефективності обраних методів діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку
- г) ефективності індивідуальної роботи з конкретною категорією населення;
- д) ефективності роз'яснювальної роботи працівників органів внутрішніх справ серед населення у засобах масової інформації та ін.

Основними методами діяльності органів внутрішніх справ в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян щодо охорони громадського порядку є переконання і примус, тому що в реалізації будь-якої функції цієї діяльності мається варіантність співвідношення переконання і примусу. При цьому на першому місці виступає переконання, а потім – примус. Разом з тим, в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ переконання і примус виявляються в різноманітних варіантах, що дає підставу для виділення більш конкретних видів методів цієї діяльності. Так, за характером керуючого впливу виділяють організаційні методи (координація, узгодження, інструктування й ін.), психологічні методи (психологічне спонування, мотивація, авторитет і ін.), адміністративні й економічні методи. Усі методи повинні відповідати чинному законодавству за змістом, цілеспрямованістю й організаційною формою.

В діяльності органів внутрішніх справ найбільш важливе значення мають адміністративні методи. Вони характеризуються підпорядкуванням волі керованого волі керуючого, тобто владою-підпорядкуванням, у них найбільш яскраво розкривається управлінсько-розпорядча природа адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Обрання конкретних методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, їх практичне застосування обумовлюються факторами суб'єктивного й об'єктивного характеру. Велике значення у використанні методів має суб'єктивний фактор. Так, авторитарний підхід до обрання і застосування методів недостатньо кваліфікованим працівником міліції може привести до негативних наслідків, до перекручування цілей адміністративної діяльності. Через це важливо, щоб працівник міліції мав високий рівень кваліфікації, почуття відповідальності за обрання того чи іншого методу впливу. Також, повинні враховуватися актуальні завдання, що стають перед адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ, особливості і стан суб'єкту й об'єкту діяльності, характер і специфіка конкретної життєвої ситуації, можливості ефективного використання наявного арсеналу методів, внутрішні і зовнішні умови, у яких здійснюється адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, та інші об'єктивні фактори, що незалежні від волі суб'єкта адміністративної діяльності.

При виборі і використанні методів важливо визначити найбільш ефективні з них, або оптимальну комбінацію методів, уміло застосувати обрані методи в процесі адміністративної діяльності. Застосування методів без урахування наявних об'єктивних умов і змін веде до зниження їхньої дієвості, а використання методів виявиться ефективним, якщо їхнє застосування здійснюється з урахуванням розвитку процесів, що відбуваються в сфері адміністративної діяльності, накопиченого досвіду.

Одним з чинників ефективності охорони громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян є ефективність індивідуальної роботи з конкретною категорією населення. Взаємодія міліції з населен-

ням, їх тісна співпраця можливі лише за умови суворого дотримання законності, викорінення фактів грубого, бездушного та неухважного ставлення працівників міліції до громадян, співробітництва з засобами масової інформації.

Особливості діяльності ОВС у забезпеченні реалізації прав і свобод людини й громадянина, у тому числі і в сфері охорони громадського порядку, впливають з їхніх повноважень, які визначені системою міжнародних та національних нормативно-правових актів. Проблема забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина, у тому числі і в сфері охорони громадського порядку міліцією є актуальною, оскільки саме на неї покладено функцію захисту та забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, а в разі порушення цих прав, її прями́й обов'язок – вжити заходів, необхідних для їх відновлення. Розв'язання цієї проблеми на практиці є неможливим без ефективної взаємодії з іншими правоохоронними органами, в тому числі з колегами з ближнього та дальнього зарубіжжя.

Підводячи підсумок, слід сформулювати основні висновки даної статті:

1. Зміст громадського порядку в широкому значенні включає дотримання і реалізацію діючих у суспільстві у всіх сферах життя соціальних норм, у тому числі і соціальних норм неюридичного характеру.

2. Одним з основних напрямків вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ в сфері охорони громадського порядку є налагодження ефективної взаємодії з іншими правоохоронними органами та громадянами.

3. Ефективність охорони громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян безпосередньо залежить від наступних чинників: а) швидкості реагування органів внутрішніх справ на виклики; б) ефективності дій працівників органів внутрішніх справ в кожній конкретній ситуації; в) ефективності обраних методів діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку г) ефективності індивідуальної роботи з конкретною категорією населення; д) ефективності роз'яснювальної роботи працівників органів внутрішніх справ серед населення у засобах масової інформації та інших.

#### Список використаних джерел та література:

1. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 1990. – 224 с.
2. Еропкин М.И. Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Л.: Академия МВД СССР, 1973. – 328 с.
3. Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1987. – 75 с.
4. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник/ За заг. ред. Проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун.-ту внутр. справ, Еспада, 2000 –386 с.
5. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (із змінами).
6. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. – М., Наука, 1975. – 185 с.
7. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч.2: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.
8. Конституція України: Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Колонтаевский Ф.Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности: Учебное пособие. – М.: Академия МВД России. 1995. – 74 с

Киркач Я.А. Охрана общественного порядка в населенных пунктах курортной зоны в период сезонного отдыха граждан: теоретико-правовой аспект

В статье рассматривается теоретико-правовой аспект охраны общественного порядка в населенных пунктах курортной зоны в период сезонного отдыха. Важными условиями обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на определенной территории подразделениями милиции являются учет местных особенностей, возможность получения своевременной и достоверной информации о совершенных преступлениях.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, личная безопасность граждан, органы внутренних дел, сезонный отдых граждан, курортная зона.

Kirkach Ya.A. The protection of the public order on the populated area of the health zone during the seasonal rest of citizen: the theory-law aspect.

The theory-law aspect of the protection of the public order on the populated area of the health zone during the seasonal rest is considered in this article. The main conditions of the guarantee the necessary public order and public security on the definite territory are calculation of the local peculiarity, the accurate activities and management of state powers and means, the possibility of receipt the timely and trustworthy information about the perfective crimes.

Key words: public order, public security, personal security of citizens, organ of the Ministry of Internal Affairs, seasonal rest of citizen, health zone.

Надійшла до редакції 16.10.2007 р.