

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.14>

ПРАВИЛА ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА СФЕРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ГАЛУЗЕВА ОПТИМІЗАЦІЯ

Гамбург Леонід Самойлович,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини,
громадського здоров'я, медичного та
фармацевтичного права
(Запорізький державний медичний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Надієнко Олена Іванівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального,
цивільного та міжнародного права
(Національний університет «Запорізька
політехніка», м. Запоріжжя, Україна)

У статті розглядається проблема активізації участі громадських формувань України у забезпеченні публічного порядку та встановлення рівноважного функціонального співвідношення інститутів громадянського суспільства та демократичної правової держави у такому забезпеченні. Матеріалізація положень української конституції про демократичну, соціальну, правову державу можлива лише на засадах рівноправного партнерства громадськості та державних органів за спільного здійснення ними публічної влади відповідно до принципів і норм публічного права. Обґрунтовано пропозиції щодо обмеження предмету адміністративного права відносинами державного (публічного) управління, здійснюваного органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також адміністративним судочинством, і відповідному обмеженні сфери адміністративно-правової відповідальності посадовими правопорушеннями (проступками) державних службовців при здійсненні ними владно-управлінських повноважень. Для встановлення рівноважної участі інститутів демократичної правової держави та громадянського суспільства у вирішенні загальних справ потрібно знайти баланс між державною компетенцією і правовим статусом громадських організацій у зв'язку з розробкою і встановленням норм публічного порядку, підтриманням дисципліни та забезпеченням безпеки соціального співжиття. Необхідним стає обмеження державної компетенції за істотного розширення соціально-юридичних прав і обов'язків (правового статусу) громадських об'єднань і формувань, організованих на засадах добровільності, самодіяльності та співпраці з органами держави та місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади і структурних складників її механізму. В аспектах гуманізації, людиноцентризму, декриміналізації юридичної відповідальності доцільне виокремлення правил публічного порядку в самостійну галузь права з розробленням Кодексу публічного порядку із визначенням поняття публічно-дисциплінарного проступку та публічно-дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: громадянське суспільство, демократична правова держава, громадське формування, адміністративне право, адміністративна відповідальність, декриміналізація, правила публічного порядку, Кодекс публічного порядку, публічно-дисциплінарний проступок, публічно-дисциплінарна відповідальність.

**RULES OF PUBLIC ORDER AND THE AREA
OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY: BRANCH OPTIMIZATION**

Hamburh Leonid Samoiloivych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Social Medicine, Public Health,
Medical and Pharmaceutical Law
(Zaporizhzhia State Medical University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

Nadiienko Olena Ivanivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Criminal, Civil and International Law
("Zaporizhzhia Polytechnic" National
University, Zaporizhzhia, Ukraine)

The article examines the problem of activating the participation of public formations of Ukraine in ensuring public order and establishing an equilibrium functional relationship between the institutions of civil society and a democratic constitutional state in such support. The materialization of the provisions of the Ukrainian constitution on a democratic, social, legal state is possible only on the basis of an equal partnership between the public and state bodies with the joint exercise of public power by them in accordance with the principles and norms of public law. Proposals for limiting the subject of administrative law to relations of state (public) management were carried out by executive authorities and local self-government bodies, as well as administrative proceedings, and a corresponding limitation of the scope of administrative and legal responsibility to official violations (misconduct) of civil servants in the exercise of their power and management powers are substantiated. To establish an equilibrium participation of the institutions of a democratic constitutional state and civil society in solving common affairs, it is necessary to find a balance between state competence and the legal status of public organizations in connection with the development and establishment of norms of public order, maintaining discipline and ensuring the safety of social communities. It becomes necessary to limit state competence with a significant expansion of the socio-legal rights and obligations (legal status) of public associations and formations organized on the principles of voluntariness, initiative and cooperation with state and local government bodies as subjects of public authority and structural components of its mechanism. In the aspects of humanization, human-centrism, decriminalization of legal responsibility, it is advisable to separate the rules of public order into an independent branch of law with the development of a Code of Public Order, which consolidates the concepts of public disciplinary offense and public disciplinary responsibility.

Key words: civil society, democratic constitutional state, social formation, administrative law, administrative responsibility, decriminalization, rules of public order, Code of public order, public disciplinary offense, public disciplinary responsibility.

Постановка проблеми. Конституційне положення про демократичну і правову державу орієнтує розвиток України в напрямку народовладдя і верховенства права. Народовладдя, серед іншого, супроводжується активізацією громадян, організованих

органами територіальної самоорганізації за місцем проживання, територіальними громадами (общинами), органами місцевого (локального і регіонального) самоврядування, в рішенні спільно з органами державної влади справ, що становлять публічний інтерес як обов'язкова умова відносного задоволення індивідуальних і групових потреб. Верховенство права, яке означає вираз загальної волі до свободи, рівності та соціальної справедливості у правовому законі держави, забезпечується підтримкою свідомої абсолютної більшості громадян у зв'язку з відображенням на всіх рівнях правосвідомості розуміння необхідності дотримання правил поведінки в рамках дисципліни публічного порядку для реалізації індивідуальних (приватних) і групових інтересів через загальний інтерес.

Таким чином, підсистема правових норм, що регулюють однорідні відносини у сфері підтримки громадськістю та державою публічного порядку, набуває особливої значущості для матеріалізації формально-декларативних норм про демократичну та правову державу. Тому актуальним є обґрунтування необхідності виділення правил (норм) дисципліни громадського порядку з галузі адміністративного права в окрему галузь, з віднесенням до неї публічно-дисциплінарної відповідальності за вчинення публічно-дисциплінарних проступків. Вибудовування відносин між громадянським суспільством і демократичною правовою державою здійснюється на рівноправній партнерській основі, що вимагає обмежити предмет адміністративного права відносинами державного управління, здійснюваного органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, за відповідного обмеження сфери адміністративно-правової відповідальності правопорушеннями державних службовців, наділених владно-управлінськими повноваженнями.

Сучасний стан розробки теми дослідження. Питання уточнення предмета охоронних галузей права в аспектах гуманізації, людиноцентризму, декриміналізації юридичної відповідальності; переосмислення поняття і критеріїв класифікації правопорушень, їхніх ознак і складів розглядали В.Б. Авер'янов, Г.А. Аліпанова, Є.А. Гетьман, А.П. Закалюк, І.Є. Іванов, А.М. Колодій, С.А. Комісаров, І.М. Копотун, М.Й. Коржанський, О.М. Круглов, В.П. Пастухов, С.В. Петков, Д.В. Приймаченко, Т.А. Проценко, С.С. Тучков, Г.В. Федотова, В.М. Шкабаро та ін.

Мета статті. У зазначених аспектах уявляється насущним визначення оптимального співвідношення адміністративно-правового регулювання і громадського саморегулювання у сфері публічно-правових відносин. Обґрунтування запропонованої оптимізації, що полягає у звуженні предмета адміністративного права й адміністративної відповідальності на користь права публічного порядку і публічно-дисциплінарної відповідальності за умов розвитку інститутів громадянського суспільства, демократії й утвердження верховенства права, становить мету цієї статті.

Виклад основного змісту. У характеристиці публічно-правового простору, яке міститься у монографії А.М. Колодія «Принципи права України», вказано на вертикально-управлінські відносини в діяльності держави, що здійснюються за принципами ієрархічності, адміністрування та субординації, влади – підпорядкування, нерівного правового положення, загальної заборони, імперативності, правового захисту загального інтересу. [1, с. 61–62]. Подібні риси свідчать про приналежність публічно-правових відносин до дозвільного типу правового регулювання, за якого суб'єктам дозволено лише поведінка, прямо передбачена в законі.

Наведена характеристика публічно-правового регулювання виражає природу суспільства як складної рухомої соціальної системи взаємодії людей, пов'язаних інтересами у сфері суспільного виробництва, розподілу, обміну, споживання матеріальних і духовних благ, які визначаються потребами індивідів і сімей у процесі здійснення

групових, станових, класових, національних відносин, і встановлюють межі поведінки в таких спільних інтересах за допомогою соціальних (неюрідичних і юридичних) норм. Кожному історичному типу суспільства притаманні специфічні учасники соціального спілкування, представлені індивідуальними та груповими суб'єктами – особами, сім'ями, станами, класами, соціальними групами, верствами, прошарками, національностями, народом, нацією, державою та ін. Основними елементами, що визначають тип і характер суспільства, як справедливо зазначає О.Ф. Скакун, є власність, праця та сім'я [2, с. 78–79].

Досягнутий в історичному розвитку тип громадянського суспільства відрізняється системою взаємодії у правових межах вільних і рівноправних індивідів (громадян) і їхніх добровільно сформованих об'єднань, які перебувають у відносинах конкуренції та солідарності, поза прямим втручанням держави, орієнтованої на створення реальних можливостей використання належних їм прав і свобод [2, с. 79]. Громадянське суспільство і правова держава взаємодіють на засадах рівноправного партнерства, а значить – взаємної відповідальності за виконання свого комплексу соціальних (у т. ч. юридичних) обов'язків, включаючи забезпечення та підтримання спільно вироблених і встановлених правил публічного порядку.

Для встановлення рівноважної участі інститутів демократичної правової держави та громадянського суспільства у вирішенні загальних справ потрібно знайти баланс між державною компетенцією і правовим статусом громадських організацій у зв'язку з розробкою і встановленням норм публічного порядку, підтриманням дисципліни та забезпеченням безпеки соціального співжиття. Очевидно, необхідним стає обмеження державної компетенції за істотного розширення соціально-юридичних прав і обов'язків (правового статусу) громадських об'єднань і формувань, організованих на засадах добровільності, самодіяльності та співпраці з органами держави і місцевого самоврядування, як суб'єктів публічної влади та структурних складників її механізму.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III [3] закріплює спеціальний правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. У ст. 1 цього Закону визначено основи участі громадян у такій охороні: право створювати в установленому Законом порядку відповідні громадські об'єднання; сприяння органам місцевого самоврядування [4], правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України [5] й органам виконавчої влади [6], а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть створюватися на основі громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції [7] та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Серед викладених в ч. 1 ст. 3 Закону принципів створення і діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону особливе місце займають добровільність і рівноправність членів цих формувань, що принципово відрізняє їх від державних структур апарату виконавчої влади, заснованого на згадуваній ієрархічній вертикалі владно-управлінських відносин – влади та підпорядкування, адміністрування та субординації.

Встановлений ст. 4. Порядок створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону передбачає їх створення на добровільних засадах

за місцем роботи, навчання або проживання громадян, а рішення про таке створення приймається ними на відповідних зборах (конференціях). На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби України та громадськості.

У статусі суб'єкта правовідносин громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону є юридичною особою приватного права. Сферу приватного права А.М. Колодій визначає як сукупність горизонтальних відносин, що передбачають рівне положення відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за принципами автономії, добровільності, юридичної рівності, координації, правового захисту приватного інтересу, а також диспозитивності, за яким суб'єкти самі, в рамках закону, встановлюють свої права й обов'язки [1, с. 61–62]. Приватно-правові відносини належать до дозвільного типу правового регулювання (звільнення від загальної заборони), за якого дозволяється все, що прямо не заборонено законом. Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р. в ст. 81 визначаються відмінності між юридичними особами приватного і публічного права. Останні створюються розпорядчими актами органів державної влади та місцевого самоврядування, а перші – на підставі установчих документів, якими, серед інших, ст. 87 Кодексу передбачено статuti. У статуті відповідно до ч. 1 ст. 88 Кодексу зазначаються найменування юридичної особи, її органи управління та їх компетенція, порядок вступу в юридичну особу і виходу з неї [8].

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» в ст. 5 «Положення (статут) громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону» передбачає дію подібного формування на основі положення (статуту) про нього. Обов'язковими складниками його змісту закріплено: 1) назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу; 2) відомості про структуру формування і територіальні межі його діяльності; 3) визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), їхніх повноважень; 4) умови та порядок прийому громадян у громадське формування і вибуття з нього; 5) статутні права й обов'язки членів громадського формування; 6) джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування; 7) порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або в разі нанесення шкоди майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків; 8) порядок внесення змін і доповнень до положення (статут); 9) порядок припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних із його ліквідацією.

У положенні (статуті) можуть бути передбачені інші норми, що стосуються особливостей створення та діяльності громадського формування.

Діяльність громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону відповідно до ст. 8 Закону може бути припинена як примусово рішенням суду за заявою реєструючого органу, так і саморозпуском.

Серед перерахованих у ст. 10 Закону прав розглянутих формувань п. 3 містить право представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах і підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах, а п. 5 – вносити в органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративних і кримінальних правопорушень, а також виникнення причин і умов, що сприяють їх вчиненню. Добровільність вступу громадян у формування і виконання своїх статутних обов'язків у ньому підтверджуються ч. 1 ст. 12 Закону. При виконанні обов'язків членом громадського формування можливе використання свого власного автотранспорту, а відшкодування відповідних витрат може проводитися за рахунок коштів

формування в порядку, визначеному його положенням (статутом), про що йдеться в п. 9 ч. 3 ст. 13 Закону. Це ж стосується придбання ним власних спеціальних засобів, що використовуються при виконанні своїх обов'язків спільно з поліцейськими або прикордонниками відповідно до ч. 7 ст. 14 Закону.

Діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону має некомерційну (непідприємницьку) спрямованість, що впливає з ч. 4 ст. 3 Закону, яка прямо забороняє їм займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою отримання прибутку.

На учасників формування поширюються санкції в порядку дисциплінарної відповідальності, аналогічні санкціям норм трудового права, що впливає з ч. 4 ст. 18 Закону: до членів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, які несумлінно ставляться до виконання своїх обов'язків, можуть застосовуватися передбачені за рішенням загальних зборів або керівного виконавчого органу цього об'єднання стягнення у вигляді попередження, догани, виключення з членів громадського формування.

Основні завдання громадських формувань з охорони громадського порядку поставлені в п. 1 ст. 9 Закону: надання допомоги органам Національної поліції в забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням; інформування органів Національної поліції про вчинені або підготовлювані кримінальні правопорушення, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні та розкритті кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від кримінально-протиправних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

Права членів громадських формувань, надані їм відповідно до ст. 10 Закону, включають (п. 1) участь у забезпеченні охорони громадського порядку як спільно з поліцейськими, так і самостійно. Останнє – за умов сільської місцевості при виконанні конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції. Положення п. 4 ст. 10 – про взаємодію з іншими органами громадської самодіяльності, котрі беруть участь в індивідуально-профілактичній роботі з особами, схильними до скоєння адміністративних і кримінальних правопорушень; наданні допомоги в боротьбі з кримінальними правопорушеннями у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі й у сфері благоустрою території міст та інших населених пунктів; охорони природи та пам'яток історії та культури; забезпеченні безпеки дорожнього руху – служить одним із підтверджень наявності законодавчих основ для активізації ролі, розширення та посилення функціональності погоджено взаємодіючих об'єднань громадян України при забезпеченні громадського порядку. Його логічним продовженням є надане п. 6 ст. 10 Закону право підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи.

Як суб'єкти публічної влади в режимі демократії громадські формування з охорони громадського порядку вносять до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням, виникнення причин і умов, що сприяють їх вчиненню (п. 6 ст. 10 Закону).

Правовий статус таких суб'єктів необхідно включає компетентні повноваження, надані ч. 3 ст. 13 Закону, яка містить «права в обов'язках» членів таких громадських формувань: вимагати від громадян дотримання правопорядку, припиняти

адміністративні та кримінальні правопорушення; в разі підозри у вчиненні адміністративних і кримінальних правопорушень перевіряти у громадян документи, що посвідчують їхню особу; спільно з поліцейськими затримувати і доставляти до органу Національної поліції, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку про припинення адміністративного правопорушення; скласти протоколи про адміністративні правопорушення; входити у громадські місця і приміщення за згодою власника або уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника чи припинення адміністративних або кримінальних правопорушень; у невідкладних випадках використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам, за їхньою згодою для доставки до лікувальних установ осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які постраждали від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги; в разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян вживати заходів до припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування і керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони [3].

Розглянуті положення Закону про участь громадських формувань, об'єднань, організацій у забезпеченні громадського (публічного) порядку вимагають подальшого законодавчого розширення і вдосконалення в рамках людиноцентристського підходу, що орієнтує на зниження рівня криміналізації законодавства [9] й обмеження малоефективних жорстких страхітливих покарань (позбавлення волі) на користь майнових штрафних санкцій [10, с. 34–35], зменшення карального й адміністративного впливу держави на користь правозахисної функції, на ослаблення адміністративного тиску на користь публічно-сервісних функцій [11, с. 229–264; 12, с. 10]. Рух до людиноцентризму та гуманізації правового регулювання за умов громадянського суспільства і демократичної правової держави неможливий без переосмислення понять адміністративного правопорушення (проступку) й адміністративної відповідальності, її предмета і меж [13], а також галузевого розмежування адміністративного права та права публічного порядку.

У радянській правовій науці ще в 1940 р Г.І. Петров предметом адміністративного права визначив відносини державного управління, розділивши їх у 1959 р. на горизонтальні та вертикальні. У 1949 р. С.С. Студеникін уточнив їх як відносини влади та підпорядкування, в яких однією зі сторін виступає панівний орган держави. У 60–80 рр. ХХ ст. І.М. Пахомов, А.П. Ключниченко, Р.С. Павловський та ін. бачили у предметі адміністративного права суспільні відносини між носіями прав і обов'язків у сфері державного управління у зв'язку з виконавчо-розпорядчою діяльністю.

Перехід до ринкової економіки та конституційне проголошення будівництва демократичної, соціальної, правової держави зумовили появу нових наукових уявлень про предмет адміністративного права. Від початку 1990-х рр. дотепер Л.В. Коваль, А.С. Васильєв, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов та ін. включають у предмет адміністративного права відносини як державного, так і недержавного управління, охорони громадського порядку, забезпечення державним апаратом реалізації прав та інтересів громадян, публічного управління, діяльності органів виконавчої влади й адміністративних судів, застосування заходів адміністративного примусу, внутрішньої

організації та діяльності апаратів державних органів; відносини адміністративних зобов'язань, що включають: відносини публічного управління, відносини адміністративних послуг, відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил. У 2008 р. В.К. Колпаков обмежив предмет адміністративного права відносинами адміністративних зобов'язань [14].

Автори підручника під редакцією Ю.П. Битяка у межах предмету адміністративного права розглядають відносини, пов'язані: з діяльністю органів виконавчої влади; внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій; управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування, здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади, здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [15, с. 19–21].

Однак партнерська співпраця рівноправних і взаємовідповідальних суб'єктів – громадянського суспільства і демократичної правової держави – об'єктивує нову системно-функціональну реальність, у якій забезпечення громадського порядку виключно компетенцією органів державної влади вже неможливо. Тому предмет адміністративного права необхідно обмежити відносинами державного управління в рамках виконавчої влади та місцевого самоврядування, включаючи внутрішньоорганізаційну діяльність їхніх органів, а також адміністративним судочинством [11, с. 28–29, 206–207, 284–324, 363–387; 16, 17]. Юридичними підставами адміністративної відповідальності стають тільки правопорушення осіб, які перебувають на державній службі в органах державної влади та місцевого самоврядування при реалізації ними своїх повноважень, передбачені відповідним адміністративним кодексом (кодексом про адміністративні правопорушення) [18, с. 201–206].

Інші правові норми соціального співжиття, іменовані зараз адміністративними правилами, доцільно розмістити в Кодексі публічного порядку. Суспільно шкідливі наслідки їх порушень дозволяють доповнити правову термінологію поняттями публічно-дисциплінарного проступку і публічно-дисциплінарної відповідальності. Запропоновані новації вимагають чіткого галузевого розмежування дисциплінарних проступків і дисциплінарної відповідальності, що належать до предмету трудового права [19], із зазначеними правопорушеннями та юридичною відповідальністю у праві громадського порядку, виділеному в самостійну галузь. Пропозиції аналогічної спрямованості висловлені С.В. Петковим, який вважає за можливе упорядкування адміністративного права шляхом видання повноцінних кодексів в окремих сферах та інститутах адміністративно-правового регулювання: медичного, соціального, інформаційного, дорожньо-транспортного і т. п. Адміністративний кодекс України як джерело матеріального права регулюватиме компетенцію і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи адміністративну відповідальність їхніх службовців за вчинення посадових (службових) проступків [12, с. 14–15]. Схожою є думка О.Г. Алексєєва і М.А. Аніщенко про важливість «вдосконалення юридичної техніки законодавства, що регулює <...> інститут правових обмежень медичних працівників <...> більш ніж десятьма нормативно-правовими актами, що створює незручності у його вивченні не тільки для медичних працівників, але також і для професійних юристів» [20, с. 291].

Запропоноване виокремлення галузі права публічного порядку й утворення Кодексу публічного порядку потребує уточнень у співвідношенні термінів «публічний порядок» і «громадський порядок», які одночасно присутні в адміністративному законодавстві України (зокрема в Кодексі України про адміністративні правопорушення

від 07 грудня 1984 р. та Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. зберігається термін «громадський порядок» [13; 3], тоді як у Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. вперше були закріплені терміни «публічний порядок» і «публічна безпека» [7]). Останні імплементовані з норм Європейського Союзу у процесі уніфікації законодавства України із законодавством ЄС. Слушною є думка С.А. Комісарова про те, що «відбулася не проста заміна понять – «громадський порядок» на «публічний порядок», оскільки «дефініція «публічний» є ширшою за своїм змістом і значенням і більш точно відображає сферу як охорони, так і вчинення проступків» [21, с. 116], але у порівняльному аналізі поглядів науковців чіткого дефінітивного розмежування зазначених понять не вбачається, і вони виглядають синонімічно [21, с. 117–119].

Втім, українське слово «громада» є синонімом общини, що в етимологічному сприйнятті надає громадському порядку певної локальності. Що ж до публічного порядку, то латинським словом «publicum» позначаються суспільні відносини та інтереси національного рівня, які мають загальносоціальний характер. Воно ж, відповідно, лежить в основі термінів «публічне право» та «публічна влада». Остання представлена та здійснюється саме системою інститутів держави та громадянського суспільства, що є додатковим аргументом на користь терміна «публічний порядок».

Висновки. Таким чином, становлення і розвиток громадянського суспільства, організованого в демократичну, соціальну, правову державу, відповідно до принципу народного суверенітету призводить до активізації об'єднань громадян як суб'єктів публічної влади, котрі взаємодіють у межах її системи з апаратом державної влади. Розвинений режим демократії, гарантуючи верховенство права, створює механізми здійснення публічної влади на засадах рівноважної участі громадських формувань і організацій, а також органів державної влади (особливо її виконавчої гілки) в забезпеченні правопорядку і публічного порядку. Останній заснований на соціальних нормах суспільства та законодавстві (переважно адміністративному).

Відокремлення самостійної галузі права публічного порядку шляхом включення в її інститути адміністративних правил, що регулюють цей порядок, а також санкціонування звичаїв, утворює систему норм публічної дисципліни, яка включає дефініцію публічно-дисциплінарних проступків, а також визначення та встановлення публічно-дисциплінарної відповідальності. Обмеження адміністративної репресії держави правопорушеннями службовців у системі державного управління сприятиме гуманізації юридичної відповідальності, поширенню застосування психолого-виховних заходів соціальної (моральної) відповідальності, зміцненню публічної дисципліни добровільними самодіяльними цивільними об'єднаннями, вихованню самодисципліни громадян як складової частини індивідуальної правосвідомості.

Список використаних джерел:

1. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Киев : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
3. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 березня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
10. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна. Курс лекцій / за ред. М.Й. Коржанського. Київ : Атіка, 2001. 432 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Деліктологія : монографія / під заг. ред. С.В. Петкова, І.М. Копотуна. Прага : Європейський інститут післядипломної освіти, 2020. 340 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1–212²⁴) (ст. 213–330). Вводиться в дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1123. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984 Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
14. Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Плугатир М.В., Співак М.В., Підвисоцький В.В. Адміністративне право. Загальна частина : мультимедійний навчальний посібник. Київ : Національна академія внутрішніх справ. 2017. 232 с. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/index.html.
15. Адміністративне право України : підручник. Затверджено Міністерством освіти і науки України / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2013. 656 с.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
17. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
18. Круглов О.М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 201–206.
19. Кодекс законів про працю України. Затверджується Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
20. Aleksieiev O.H., Anishchenko M.A. Legal professional restrictions of medical professionals under the legislation of Ukraine: problems and prospects. *Патологія*. 2019. Т. 16. № 2 (46). С. 288–292.
21. Комісаров С. Структура та основні елементи дефініції «публічний порядок». *Адміністративне право і процес*. 2019. № 9. С. 116–120.