

## **ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

**ЄВДОКІМЕНКО Сергій Анатолійович - к.ю.н., доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет»**

**ORCID: 0000-0003-4700-9777**

---

*В статье раскрыто содержание понятия «административно-правового регулирования» в контексте обеспечения общественной безопасности. Проанализированы мнения современных ученых, а также состояние законодательства в отношении указанного вопроса. Предоставлено собственные предложения по определению понятий «административно-правовое обеспечение» и «административно-правовое регулирование» обеспечения общественной безопасности. Установлена система нормативно-правовых актов, регулирующих обеспечение общественной безопасности в Украине. Выделено значение решений органов местной власти по обеспечению общественной безопасности, полномочия которых расширены в связи с децентрализацией. Исследованы правовые формы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности, также уделяется внимание неправовым формам. Освещены проблемы, возникающие в связи с несовершенством административно-правового регулирования общественной безопасности, предлагаются пути их преодоления. Отмечена необходимость реформирования системы обеспечения общественной безопасности с соблюдением последовательности принятия управленческих решений, с целью адаптации законодательства к практическим условиям.*

*Ключевые слова: общественная безопасность, общественный порядок, законодательство, административно-правовое регулирование, правовое обеспечение, административно-правовое обеспечение.*

### **Постановка проблеми**

Досліджуючи адміністративно-правове регулювання забезпечення громадської безпеки, приходимо до висновку, що зміни в діяльності органів державної влади у вказаному напрямку почали впроваджуватися ще з часів здобуття Україною незалежності. Тому рішення про такі зміни мають бути зваженими, заздалегідь спланованими і адаптованими до практичних умов. Децентралізація державної влади, реформування правоохоронних органів, виникнення нових реальних та потенційних загроз громадській безпеці створюють необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Ільницький О. М. надав власне визначення поняттю «адміністративно-правового забезпечення». Гумін О. М., Пряхін Є. М. розкривають зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення» через різні складові елементи. Шаганенко П. І. дослідив адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури. Бриль К. І. досліджуючи питання децентралізації державної влади в Україні встановив адміністративно-правове забезпечення децентралізації. Загуменник В. І., Мусієнко В. В., Проценко В. В. надають своє бачення стосовно визначення вказаного питання. Грицай І. О. дослідив адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій.

Коломоець Т. О., Лютіков П. С., Меліхова О. Ю. виокремили декілька аспектів прояву мети адміністративно-правових норм. Панова О. О. встановила адміністративно-правові форми забезпечення публічної безпеки.

### **Невирішені раніше частини загальної проблеми**

У зв'язку зі змінами та перетвореннями, що відбуваються у державі необхідне звернути увагу, як на теоретичну складову: побудову якісного адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки, такі на практичну складову вищевказаного питання, тобто застосування зазначених норм. Завдяки якісній побудові механізму адміністративно-правового регулювання стає можливим протистояти реальним та потенційним загрозам громадській безпеці.

Таким чином **метою дослідження** є характеристика адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки, встановлення основних теоретичних і практичних питань у вказаній сфері, надання пропозицій щодо їх вирішення.

### **Виклад основного матеріалу**

Розкриваючи питання адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки слід встановити поняття «правового регулювання», «адміністративно-правового регулювання», співвідношення із поняттям «адміністративно-правове забезпечення», їх основні теоретичні аспекти, а також застосування у контексті забезпечення безпеки. Аналіз науково-теоретичних підходів до визначення понять «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення», а також практики їх нормативного закріплення в законодавстві, використання в міждержавних угодах показав, що вживання цих термінів зумовлено потребами: реалізації прогностичної функції права щодо суспільних відносин, рівень правового регулювання яких не досяг достатнього ступеня нормативності; створення правової основи діяльності суб'єктів у доволі новій, мінливій сфері суспільних відносин; встановлення правового становища суб'єктів, що реалізують свої повноваження

у цій сфері; правового регулювання, що вимагає особливого поєднання правових засобів у процесі його здійснення для досягнення максимального регулювального впливу [1, с. 27].

Ільницький О. М. зазначає, що адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки в юридичній літературі розглядається як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності. Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки, його засоби, форми та методи обумовлені низкою факторів, в першу чергу, особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правовий захист тих чи інших відносин у сфері публічної безпеки охоплює не лише заходи впливу за скоєння протиправних проступків, а стосується і правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їх вдосконалення, узгодження дій людей, їх колективів або об'єднань між собою та зовнішніми умовами. Головний зміст адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і проявляється в процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив звичайно має на увазі і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного функціонування, що не дає ознак можливості розглядати примус як основний напрямок адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Примус завжди розглядається як допоміжний (до методу переконання) метод державного управління [2, с. 31].

На думку автора дослідження, адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки слід визначати, як систему адміністративно-правових актів (впорядковану сукупність нормативно-правових актів адміністративно-правового та адміністративно-процесуального характеру), що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням громадської безпеки. Зазначені адміністративно-правові акти можуть бути, як такими, що прямо передбачають норми діяльності (повноваження)

суб'єктів забезпечення громадської безпеки, так і опосередковано стосуються сфери безпеки і регулюють діяльність інших державних та приватних органів, організацій повноваження, яких пов'язані із забезпеченням громадської безпеки.

Що стосується поняття «адміністративно-правового регулювання» в правовій теорії, то єдиної думки, щодо його визначення немає, воно розглядається з різних ракурсів, досліджуваних науковцями сфер. Так, на думку П. І. Шаганенко адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури – це комплексний, багатоаспектний процес, або діяльність, яка врегульована нормами адміністративного законодавства, здійснюється відповідним органом прокуратури і спрямована на утвердження всіх необхідних і належних умов для функціонування відповідного органу прокуратури, системи прокуратури України загалом, а також передбачає надання відповідних гарантій для ефективної діяльності відповідного органу прокуратури [3, с. 4].

Бріль К. І, досліджуючи питання децентралізації державної влади в Україні, зазначає, що адміністративно-правове забезпечення децентралізації – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відносин між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади у сфері адміністративного права, що охоплює комплекс елементів для реалізації процесу децентралізації та створення сприятливих умов для виконання цього завдання на рівні держави, що передбачатиме розосередження державної влади, а саме: розподіл повноважень і відповідальності за її використання структурами локального і регіонального рівнів [4, с. 10].

Правове регулювання адміністративної діяльності в Україні складається із системи нормативно-правових актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками, такими, наприклад, як: юридична сила; назва; органи, що їх приймають; порядок набрання чинності, – однак мають одне спрямування – упорядкування, узгодженість, що у результаті має призвести до нормального функціонування країни в цілому [5, с. 30].

Таким чином, автором дослідження зроблено висновок про те, що адміністративно-правове регулювання забезпечення громадської безпеки – це складний процес, що представляє собою систему заходів, засобів і механізмів у вигляді адміністративно-правового забезпечення, суб'єктів забезпечення громадської безпеки, їх взаємозв'язків між собою, спрямованих на забезпечення громадської безпеки.

Враховуючи вищезазначене, доречним буде встановити правове регулювання забезпечення громадської безпеки. Так, Конституція є головним документом (нормативно-правовим актом), який закріплює основоположні принципи діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки, передбачає права і свободи людини і громадянина, на забезпечення яких мають бути спрямовані зусилля усіх державних органів і структур. Конституція України містить норми, яким не повинні суперечити нормативно-правові акти, в іншому випадку вони є незаконними і не мають юридичної сили. Проте, існують випадки порушення Конституції, як законодавцем, так і суб'єктами забезпечення громадської безпеки. Пристосовуючи українське законодавство до європейської моделі, виконуючи домовленості в рамках партнерства України з Європейським Союзом, часто приймаються закони, які суперечать нормам Конституції, після чого вносяться зміни до тексту Основного закону. Тоді як Конституція України є найбільш сталим документом, що має найвищу юридичну силу та найширше коло суспільних відносин, які регулює (територіальний устрій і державний лад, основоположні права людини і громадянина, основи правового статусу громадян тощо). На думку автора дослідження, прийняття нових законів, або внесення змін до вже існуючого законодавства потребує більш детального аналізу. Не можна швидко адаптувати законодавство, при цьому не враховуючи протиріччя Конституції. Реформа сектору безпеки України є однією з головних умов її подальшої європейської та євроатлантичної інтеграції, висунутих НАТО та ЄС, що втілено практично в усіх планах дій щодо співпраці з цими організаціями. Характер

управління сектором безпеки є надійним індикатором якості демократії в країні. Для Європейського Союзу і НАТО стан сектору безпеки та тенденції його розвитку є важливим показником готовності до інтеграції. Європейська та євроатлантична культура безпеки є одночасно філософією, системою цінностей та стандартами повсякденної роботи, які має запровадити Україна. Однак, пріоритетними для України мають залишатися права і свободи громадян держави, їх безпека, повноцінне життя із дотриманням вже заздалегідь встановлених соціальних гарантій. Дуже важливим є вдосконалення законодавства таким чином, аби встановити довірливі та взаємні відносини між правоохоронними органами та громадянами, щоб кожна людина розуміла, що правоохоронець покликаний не застосовувати силові методи до нього, а допомагати йому.

Центральне місце в механізмі правового регулювання охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки посідають закони та інші законодавчі акти України. До основних законів, що регулюють сферу забезпечення громадської безпеки слід віднести: Закон України «Про основи Національної безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про службу безпеки України», «Про державну прикордонну службу України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про боротьбу з тероризмом», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правовий режим воєнного стану», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про громадські об'єднання», «Про військово-цивільні адміністрації» та інші. При чому значення законів в ході встановлення правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється насамперед у суверенній відповідності йому всіх інших нормативно-правових актів, оскільки закони (після

Конституції України) мають найвищу юридичну силу. Як визначено в сучасній науковій літературі з теорії держави і права, закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу, або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу та містить первинні правові норми країни [6, с. 82]. Не можна розподілити закони на менш важливі, чи більш важливі для забезпечення громадської безпеки, оскільки всі вони мають вищу юридичну силу. Проте, стан законодавства, що передбачає забезпечення громадської безпеки потребує змін на краще, а саме: необхідно впорядкувати нормативно-правові акти таким чином, аби не спостерігалось грубих протиріч у нормах законів, що регулюють вказану сферу. Більше того, непорозуміння між різними політичними силами в Україні створюють загрозу не лише для громадської безпеки, а для побудови якісного безпекового середовища на території держави. Не повинно мати місце прийняття рішень щодо створення законодавства, або внесення змін до нього на задля задоволення потреб конкретних політичних сил. Такі рішення мають бути зваженими, відображати позитивні наслідки для народу і держави. При виконанні повноважень, суб'єкти забезпечення громадської безпеки завжди повинні надавати перевагу законам, керуючись при цьому Конституцією України.

Крім законодавчих актів, Верховна Рада України видає постанови у яких формулюються переважно завдання різним державним органам, в тому числі, що стосується забезпечення громадської безпеки та порядку. Нормативні акти, що видаються Кабінетом Міністрів України, а також Президентом України є підзаконними, тобто вони приймаються на основі й на виконання законів і не повинні їм суперечити. У юридичній літературі вироблено поняття похідної нормотворчості, яке означає, що одні нормативні приписи зумовлюються іншими, як правило, законодавчими приписами, розвивають їх зміст [7, с. 58, 59], [8, с. 82-86]. Саме такими є більшість правових норм, закріплених в актах Президента України та Кабінету Міністрів України, а також в інших підзаконних актах. Основна кількість правових норм,

що регулюють діяльність з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки містяться у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України [9, с. 93]. Варто приділити увагу місцевим підзаконним нормативно-правовим актам, оскільки у зв'язку з децентралізацією державної влади значно підвищився вплив органів місцевого управління на стан громадської безпеки і регіонах. На відміну від загальних, вищевказану групу актів присвячено питанням місцевого життя в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади), проте, слід наголосити, що не можна визначати їх вплив на стан громадської безпеки в державі, як другорядних актів, оскільки практика показує, що правильно прийняті в особливих умовах (терористичних актах, надзвичайних ситуаціях, військових вторгненнях з боку іноземних держав) рішення місцевими органами влади можуть без перебільшення вирішити долю всієї держави. Крім того, необхідно приймати до уваги значно розширені можливості громадськості щодо участі в життєдіяльності територіальної громади. У зв'язку з чим місцева влада повинна безперервно взаємодіяти з громадськістю, надавати необхідну інформацію в рамках законодавства, така взаємодія повинна бути практичною без ознак формалізму та бюрократії. Взаємодія регулюється в тому числі шляхом прийняття і запровадження місцевих підзаконних нормативно-правових актів.

### **Висновки**

Адміністративно-правове регулювання громадської безпеки полягає не лише у формуванні належної законодавчої бази у даній сфері, а й у запровадженні таких норм в дію: їх дотримання і дієве застосування. Що стосується сучасного стану законодавства і його застосування, то ситуація потребує змін на краще. Особливо це стосується практичної діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Розглядаючи стан правопорядку на території нашої держави, необхідно зробити висновки про те, що злочинність набуває масштабного характеру, зростає кількість тяжких та особливо тяжких зло-

чинів, висока частка особливо небезпечної насильницько-корисливої злочинності. Збільшуються масштаби діяльності організованих злочинних груп. Різко зростає кількість злочинів скоєних у стані алкогольного та наркотичного сп'яніння. Спостерігається тенденція підвищення кількості злочинів, скоєних із застосуванням вогнепальної зброї і вибухових пристроїв. Все це свідчить про наявність великої кількості проблем у забезпеченні та охороні громадського порядку та безпеки і необхідності їх вирішення.

### **Література**

1. Собакарь А. О., Ковалів М. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері забезпечення національної безпеки / А. О. Собакарь, М. В. Ковалів <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5815/vnulpurn201684526.pdf>
2. Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні / О. М. Ільницький // Європейські перспективи. – 2010. – №3. – С. 31-33.
3. Шаганенко П. І. Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. 19 с.
4. Бриль К. І. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації державної влади в Україні: автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. 41 с.
5. Семіног О.О. Правове регулювання паспортно-візової системи України/ О.О. Семіног/ Право і Безпека – № 2 (34). – 2010. – С. 29-33
6. Алексеев С. С. Философия права/ С. С. Алексеев. – М. : Норма, 1999. – 336 с.
7. Заец А. П. Система советского законодательства: проблемы согласованности / А. П. Заец. – К : Наукова думка, 1987. – 97 с.
8. Поленина С. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / С. В. Поленина, Н. В. Сильченко. – М.: Наука, 1987. – 152
9. Маліков В. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадського порядку в Україні / В. В. Маліков // Науковий вісник міжнародного гуманітар-

**АНОТАЦІЯ**

*В статті розкрито зміст поняття «адміністративно-правового регулювання» в контексті забезпечення громадської безпеки. Проаналізовано думки сучасних учених, а також стан законодавства стосовно вказаного питання. Надано власні пропозиції щодо визначення понять «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання» забезпечення громадської безпеки. Встановлено систему нормативно-правових актів, що регулюють забезпечення громадської безпеки в Україні. Виділено значення рішень місцевої влади щодо забезпечення громадської безпеки, повноваження якої розширено у зв'язку з децентралізацією. Досліджено правові форми адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки, також приділяється увага неправовим формам. Висвітлено проблеми, що виникають у зв'язку із недосконалим адміністративно-правовим регулюванням громадської безпеки, пропонуються шляхи їх подолання. Наголошено на необхідності реформування системи забезпечення громадської безпеки із дотриманням послідовності прийняття управлінських рішень, з метою адаптації законодавства до практичних умов.*

*Ключові слова: громадська безпека, громадський порядок, законодавство, адміністративно-правове регулювання, правове забезпечення, адміністративно-правове забезпечення.*

ного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014. - № 9-2 (том 1). – С. 92-94

*Yevdokimenko Serhii Anatoliiovych*  
**THEORETICAL AND PRACTICAL  
ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND  
LEGAL REGULATION OF ENSURING  
PUBLIC SAFETY**

The author of the article has revealed the content of the concept of “administrative and legal regulation” in the context of ensuring public safety. The opinions of modern scholars, as well as the state of legislation on this issue have been analyzed. The author has provided own propositions for defining the concepts of “administrative and legal provision” and “administrative and legal regulation” of ensuring public safety. The system of normative and legal acts regulating public safety in Ukraine has been established. The author has outlined the importance of local government’s decisions on ensuring public safety, whose powers were expanded in regard to decentralization. Legal forms of administrative and legal regulation of ensuring public safety have been studied; particular attention has been also paid to non-legal forms. The problems arising from the imperfect administrative and legal regulation of public safety have been highlighted; the ways to overcome them have been suggested. The author has emphasized on the need to reform the system of ensuring public safety in the compliance with the sequence of management decisions in order to adapt the legislation to practical conditions.

**Key words:** public safety, public order, legislation, administrative and legal regulation, legal guaranteeing, administrative and legal provision.