

## КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

**ЄВДОКІМЕНКО Сергій Анатолійович** - кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет»

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

**DOI 10.32782/EP.2021.3.8**

*У статті досліджено особливості адміністративно-юридичної діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Надано характеристику поняття «адміністративно-юридична діяльність» та його співвідношення із забезпеченням громадської безпеки. Розкрито питання специфіки адміністративних правовідносин у вказаній сфері. Проаналізовано думки сучасних учених стосовно особливостей адміністративно-юридичної діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Надане власне бачення проблематики застосування адміністративних заходів та засобів впливу з метою забезпечення громадської безпеки. Виділено значення адміністративно-юридичної діяльності правоохоронних органів, розкрито її сутність та в яких діях вона полягає. Порушено питання щодо взаємодії суб'єктів забезпечення громадської безпеки між собою та регулювання таких правовідносин. Встановлено види нормативно-правових актів, що застосовуються суб'єктами забезпечення громадської безпеки. Відмічено значення актів місцевих державних адміністрацій. Досліджено питання застосування індивідуальних нормативно-правових з метою забезпечення громадської безпеки, а також розкрито їх значення і зміст. Запропоновано класифікацію адміністративно-правових актів забезпечення громадської безпеки.*

*Ключові слова: громадська безпека, суб'єкти забезпечення громадської безпеки, адміністративні правовідносини, адміністративно-юридична діяльність, нормативно-правовий акт, адміністративно-правовий акт.*

### Постановка проблеми

Процес євроінтеграції України значно змінив підходи до забезпечення громадської безпеки. Діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки направлена здебільшого не на покарання порушників правопорядку, а на удосконалення профілактичної роботи з метою недопущення правопорушень, у чому і полягає захист прав та свобод людини і громадянина. Визначення сутності адміністративно-юридичної діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки дозволить встановити проблемні питання у вказаній сфері, а також спрямувати зусилля на удосконалення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Бандурка О. М., Тищенко М. М., а також Васильєв А. С. надали загальну характеристику поняттю адміністративно-юридичної діяльності, встановили види адміністративних проваджень, що відносяться до юрисдикційних: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження і провадження щодо скарг громадян. Старілов Ю. М. надав характеристику адміністративній юстиції. Джафарова О. В. визначила, у чому полягає адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів. Салманова О. Ю. дослідила правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України. Па-

нова О. О. висвітлила питання адміністративних правовідносин, що виникають при забезпеченні публічної безпеки, в рамках дослідження забезпечення публічної безпеки в Україні. Глуценко Ю. М. висвітлив питання адміністративно-юридичної діяльності місцевих державних адміністрацій.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Адміністративно-юридична діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки має свою специфіку, оскільки відрізняється характером спеціальних повноважень, якими наділені такі суб'єкти, а також відповідальністю, яка на них покладається, тому вказане питання потребує уваги з метою удосконалення роботи всієї системи забезпечення громадської безпеки.

Таким чином, **метою дослідження є** встановлення особливостей адміністративно-юридичної діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки, висвітлення основних проблем у вказаній сфері, а також надання пропозицій щодо їх вирішення.

### **Виклад основного матеріалу**

Визначення сутності адміністративно-юридичної діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки неможливе без з'ясування змісту цього поняття. За допомогою адміністративної юрисдикції забезпечується «охорона певних соціальних благ і цінностей (прав і свобод громадян, громадського порядку, суспільної безпеки) шляхом здійснення органами публічної адміністрації юрисдикційної діяльності у зв'язку з адміністративним правопорушенням, у процесі якої дані органи розглядають справу про це діяння, виносять по ньому рішення про застосування (або незастосування – Авт.) до правопорушника адміністративного стягнення, виконують рішення, яке прийняте» [1].

Погоджуємось із думкою Педька Ю. С. та відмітимо, що адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації, виступає складовою частиною реалізації публічної влади, будучи «специфічним різнови-

дом правоохоронної діяльності її органів» [2, с. 74]. О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, а також А.С. Васильєв до юрисдикційних відносять три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження і провадження щодо скарг громадян [3, с. 17, 4 с. 194].

Гусаров С. М. встановив, що адміністративно-юрисдикційна діяльність має такі, властиві лише їй риси:

1) наявність правового спору (або правопорушення). Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішити спір про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм. Щодо адміністративної юрисдикції такі спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів;

2) основою адміністративно-правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін є індивідуальні адміністративні справи. Розгляд тільки спірних конкретних справ становить зміст юрисдикційного адміністративного процесу (наприклад, розгляд справ про адміністративне правопорушення, скарг громадян);

3) адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуально-правового регулювання. Установлення та доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції. Адміністративна юрисдикція значно відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, що існують у рамках кримінального та цивільного процесів. Вона є менш деталізованою процесуальною діяльністю [4].

Адміністративно-юридична діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки має свою специфіку, оскільки відрізняється характером спеціальних повноважень, якими наділені такі суб'єкти, а також відповідальністю, яка на них покладається. Наприклад, правом розгляду справ про адміністративні проступки, застосування

до винних осіб адміністративних стягнень відповідно до чинного законодавства наділено працівників органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень. У свою чергу, розглядати справи про дисциплінарні проступки мають право уповноважені на те начальники структурних підрозділів і органів Національної поліції. Крім того, значна частина поліцейських виконує великий обсяг дій юрисдикційного характеру на підготовчій стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Правові акти у сфері забезпечення публічної безпеки поділяються на: 1) постанову – правовий акт, який приймається вищими та деякими центральними органами управління для розв'язання найважливіших питань, що стоять перед цими органами, і для встановлення стабільних норм та правил поведінки [5]; 2) розпорядження – це правовий акт управління державного органу та органу місцевого самоврядування, що видається у рамках наданої посадовій особі, державному органу, органу місцевого самоврядування компетенції і є обов'язковим для громадян та організацій, яким він адресований. Цей документ має обмежений термін дії і стосується вузького кола організацій, посадових осіб та громадян. Розпорядження бувають загальні та спеціальні. Розпорядження видаються Кабінетом Міністрів України, місцевими радами, а також керівниками місцевих державних адміністрацій, міськими головами, адміністрацією підприємства, закладу в межах наданих законом прав для розв'язування оперативних питань там же; 3) наказ – це основний документ, що забезпечує розпорядчу діяльність переважної більшості підприємств, установ і організацій. За змістом накази поділяють на три основні групи: накази з основної діяльності (з основних питань); накази з адміністративно-господарських питань; накази з кадрових питань (особового складу) [6]; 4) інструкції – акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт. Вони видаються і діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потре-

бують встановлення порядку їх виконання. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиноначальних органів управління. Постанови, розпорядження, накази можуть бути нормативними та індивідуальними [7, с. с. 209, 218, 8, с.191, 9 с. 142].

Слід відмітити значення індивідуальних нормативно-правових актів у системі забезпечення громадської безпеки, адже саме вони мають конкретну направленість дій та індивідуальний характер. Так, О. О. Панова зазначила, що видання індивідуальних правових актів суб'єктами забезпечення публічної безпеки здійснюється в рамках наданих їм повноважень відповідно до положень законодавства у результаті дотримання процедури прийняття офіційного документу, положення якого спрямовані на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки та адресовані конкретній особі (групі осіб). Втрата вказаним правовим актом юридичної сили відбувається у термін, визначений у його змісті, або в разі досягнення мети, для якої його було прийнято [10, с., с. 264, 265].

Адміністративно-юридичну діяльність суб'єкти забезпечення громадської безпеки можуть здійснювати як у письмовій формі, так і в усній, шляхом видання усних наказів, розпоряджень, вказівок, команд тощо. Так, наприклад вважаємо, що, викликаючи в усній формі конкретну фізичну особу для здійснення участі в кримінальному провадженні (в якості свідка, потерпілого, понятого) поліцейський (слідчий або оперативний працівник за дорученням слідчого) здійснює також юридичну дію, проте її проведення у письмовій формі, за наявності письмового підтвердження про обізнаність особи з'явитися за викликом (вручення повістки), така дія буде більш кваліфікованою і мати юридичні підстави для вживання подальших заходів по цьому провадженню.

Вважаємо за необхідне запропонувати класифікацію адміністративно-правових актів суб'єктів забезпечення громадської безпеки на внутрішню та зовнішню спрямованості. Так, акти внутрішньої спрямованості встановлюють, припиняють, змінюють, доповнюють адміністративно-правові

норми, що стосуються повноважень самих суб'єктів забезпечення громадської безпеки (відомчі та міжвідомчі накази, розпорядження статути тощо), зовнішньої спрямованості адміністративно-правові акти визначають дії, заходи адміністративного впливу уповноважених державних органів організацій на громадян у разі виникнення між ними адміністративних правовідносин, такі акти мають здебільшого процесуальний характер.

Щодо індивідуальних адміністративно-правових актів, що видаються Національною поліцією, О. Ю. Салманова вказала, що ними є «обов'язкові до виконання правові акти, що видаються поліцією (будь-яка посадова особа, структурний підрозділ, територіальний орган поліції в межах власних повноважень у тому чи іншому обов'язку володіє правом прийняття індивідуальних актів управління) у ході поліцейської виконавчої діяльності та які: 1) містять строкові чи безстрокові владні приписи, що: а) були адресовані (письмово, усно чи у формі конклудентних дій, коли таке передбачено чинним законодавством про поліцію) поліцією відповідним суб'єктам адміністративних правовідносин; б) зумовлюють виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративних правовідносин; в) були розраховані на одноразове виконання (хоча в окремих випадках такі акти розраховані і на неодноразове використання); г) характеризуються різними методами управлінського впливу; 2) видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку; 3) здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних Національній поліції сферах діяльності» [11, с. 455].

Адміністративно-юридичну діяльність із забезпечення громадської безпеки місцеві державні адміністрації здійснюють шляхом прийняття рішень, у тому числі адміністративних актів. Так, статтею 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [12] передбачено: «акти місцевих

державних адміністрацій на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів - накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів України, актам Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Слід відмітити, що повноваження місцевих державних адміністрацій, що прямо не передбачають видання актів, направлених на безпосереднє забезпечення громадської безпеки (в економічній, соціальній, екологічній сферах тощо) опосередковано впливають на стан безпеки в регіоні, а отже, і представляють собою адміністративно-юридичну діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки.

### **Висновки**

Як висновок, надаємо загальну характеристику адміністративно-юридичній діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки:

- суб'єкти забезпечення громадської безпеки діють у межах повноважень, встановлених законом, при цьому, спеціальні суб'єкти наділені особливими власними повноваженнями, що регулюються законом та відомчими нормативно-правовими актами, такі суб'єкти застосовують спеціальні методи і засоби забезпечення громадської безпеки;

- усі без виключення суб'єкти забезпечення громадської безпеки здійснюють свою адміністративно-юридичну діяльність у відповідності до принципів забезпечення громадської безпеки;

- усі правочини, що вчинені державними суб'єктами забезпечення громадської безпеки, здійснюються від імені держави, в інтересах громадян. Причому, предмет адміністративної юрисдикції залежить від повноважень, якими наділений конкретний суб'єкт забезпечення громадської безпеки;

- суб'єктами забезпечення громадської безпеки, що здійснюють адміністративно-юридичну діяльність, є органи, організації, якщо говорити більш конкретно – посадові особи державних органів, організацій, до повноважень яких входить забезпечення громадської безпеки. Діяльність таких органів є офіційною, тягне за собою юридичні наслідки;

- адміністративно-юридична діяльність кожного суб'єкта забезпечення громадської безпеки має свою, притаманну саме йому специфіку;

- адміністративно-юридична діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки дозволяє здійснити профілактику серйозних загроз громадській безпеці.

#### **Література**

1. Вельский К.С., Елисеєв Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. - 2003. - № 4. - С.14.

2. Педько Ю.С. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення // Право України. - 2001. - № 10. - С.72-75. - С.74.

3. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Адміністративный процесс: Учебник. – Х., 2001. – 352 с. – С. 17.

4. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: Дис... доктор. юрид. наук: 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович / Інститут законодавства ВРУ. – К., 2009. – 432 арк.+ дод. – с. 21.

5. Ділова українська мова : навч. посібник / ред. О. Д. Горбул. Київ : Знання, 2000. 226 с.;

6. Загорецька О. М. Види наказів і підстави їх видання. Кадровик. 2013. № 1 (7). С. 30

7. Інструкції завжди є нормативними Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ : ЮрінкомІнтер, 2003. С. 209, 218;

8. Административное право России : учебник. Часть 1. Государственное управление и административное право / под. ред. А. П. Коренева. Москва : Московская академия МВД России; Щит, 2002;

9. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010;

10. Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. – Харків : Панов. - 2018 – 510 с.

11. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 455 с.

12. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 року № 586-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

#### **KEY ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF ENSURING PUBLIC SAFETY**

The author of the article has studied specific features of administrative and legal activities of the subjects of ensuring public safety. The author has provided characteristics of the concept of “administrative and legal activities” and its correlation with ensuring public safe-

ty. The issue of the specifics of administrative legal relations in the specified area has been revealed. The opinions of modern scholars on the peculiarities of administrative and legal activities of the subjects of ensuring public safety have been analyzed. The author has presented own vision of the problem of applying administrative measures and means of influence in order to ensure public safety. The significance of administrative and legal activities of law enforcement agencies has been highlighted; its essence and actions, where it operates, have been revealed. The issues of the interaction between the subjects of ensuring public safety and the regulation of such legal relations have

been raised. The types of regulatory acts applied by the subjects of ensuring public safety have been established. The significance of acts of local state administrations has been noted. The issue of applying individual regulatory acts in order to ensure public safety has been researched; their importance and content have been revealed. The author has suggested the classification of administrative and legal acts of ensuring public safety.

**Key words:** public safety, subjects of ensuring public safety, administrative legal relations, administrative and legal activities, regulatory act, administrative and legal act.