

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.51>

А. І. Кисько

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності
та інформаційної безпеки
факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття присвячена дослідженню особливостей природи адміністративно-правових відносин у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Здійснено теоретико-правовий аналіз структури адміністративно-правових відносин та їх етимологічної природи. Окрім цього розкрито особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки і порядку через призму розгляду наступних структурних елементів адміністративно-правових відносин: суб'єкт, об'єкт, зміст адміністративно-правових відносин та юридичний факт. Встановлено, що в теорії адміністративного права існують різні підходи до визначення поняття адміністративно-правових відносин. Незважаючи на нюанси формулювань тих чи інших дефініцій, зазначається, що головною ознакою, ядром тлумачення, залишається суспільні відносини, врегульовані нормами (приписами) адміністративного права. Автор доходить висновку, що адміністративно-правові відносини в адміністративній сфері - це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, що складаються в адміністративній сфері, і що однією зі сторін цих відносин завжди є суб'єкт владних повноважень, уповноважений на реалізацію (захист) прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, публічна безпека і порядок, об'єкт адміністративно-правових відносин, суб'єкт адміністративно-правових відносин, юридичні факти, зміст адміністративно-правових відносин, ознаки адміністративно-правових відносин, види адміністративно-правових відносин.

Постановка проблеми. Ключовим елементом функціонування сучасної держави є адміністративно-правові відносини. Це пов'язується з тим, що останні визначають механізми взаємодії між державними органами, громадянами та іншими суб'єктами права у процесі реалізації публічної влади. Особливо важливими є адміністративно-правові відносини, що стосуються формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Ця сфера має виняткове значення для забезпечення стабільності, громадського спокою та ефективного функціонування суспільних інститутів.

В умовах постійних внутрішніх та зовнішніх загроз для держави, таких як тероризм, збройні конфлікти, злочинність та соціальна нестабільність, забезпечення громадської безпеки стає пріоритетним завданням органів державної влади. Тому правове регулювання у цій сфері має бути чітко визначеним та ефективним. Державна політика у сфері безпеки включає комплекс правових, організаційних та адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення захисту населення, підтримання громадського порядку та охорону національних інтересів.

З початком повномасштабного збройного вторгнення російської федерації в Україну запроваджено режим воєнного стану, що є основним дестабілізуючим

фактором у динаміці правовідносин в усіх сферах життя суспільства і держави. Тому можна з упевненістю стверджувати, що сучасна система національної безпеки України під впливом воєнного стану перебуває на етапі трансформації, що спонукає до пошуку принципово нових механізмів та інструментів, спрямованих на вдосконалення практичної діяльності державних органів та організацій, уповноважених забезпечувати, реалізовувати та захищати національні інтереси. Однак, формування та реалізація цієї політики значною мірою залежить від ефективності адміністративно-правових механізмів, через які здійснюється контроль та регулювання у сфері публічної безпеки і порядку.

Національна безпека держави безпосередньо пов'язана з безпекою громадського порядку як її елементом, а тому відносини, що виникають у процесі виконання органами публічної безпеки своїх функцій, відіграють важливу роль у державотворенні. Вивчення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки дозволяє найбільш ефективно здійснювати управлінську та організаційно-розпорядчу діяльність у цій сфері, сприяючи тим самим зміцненню національної безпеки та правопорядку. Як наслідок актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю подальшого вдосконалення правового регулювання публічної безпеки в Україні з огляду на сучасні виклики та загрози. Ефективність цих відносин є запорукою належного функціонування системи державного управління у сфері підтримання порядку та безпеки, а також важливим чинником у побудові правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значною кількістю наукових праць вчених окреслені питання пов'язані з окремими аспектами реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. В контексті чого слід виокремити імена авторів найбільш ґрунтовних наукових доробків, які окреслюють актуальні питання, що стосуються предмета наукової розвідки: Андрійко О., Бандурки О., Безпалова О., Джафарова О., Князев С., Котелюх М., Логвиненко М., Макаренко В., Музичук О., Панова О.,

Селіванов А., Сокурєнко В., Старинський М., Стеценко С., Троян В., Харитоновна О., Шемшученко Ю., Юнін О. та інші.

Мета даного дослідження полягає в аналізі структури адміністративно-правових відносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, а також у визначенні проблемних аспектів та перспектив їх вдосконалення. Для досягнення поставленої мети планується розв'язати наступні завдання: визначити теоретико-правові особливості структури адміністративно-правових відносин; виявити особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека держави безпосередньо пов'язана з безпекою громадського порядку як її важливою складовою, а тому відносини, що виникають у процесі виконання органами публічної безпеки своїх функцій (особливо ті, що врегульовані нормами адміністративного права), відіграють важливу роль у державотворенні. Вивчення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку дає змогу найбільш ефективно здійснювати управління, організацію та адміністративну діяльність у цій сфері та сприяє зміцненню національної безпеки і правопорядку.

Визначаючи загальну характеристику правовідносин, що виникають у правових механізмах держави при реалізації законодавства, необхідно розглянути адміністративно-правові відносини, виокремивши їх специфічні риси із загальних правовідносин у державі. Однак існує низка загальнотеоретичних визначень вчених-адміністративістів, які, на нашу думку, дають вичерпне визначення специфічних ознак адміністративно-правових відносин.

Так, Харитоновна О. під адміністративно-правовими відносинами розуміє урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних

обов'язків, які перебувають під охороною держави [1, с. 161].

Макаренко А. переконаний, що адміністративно-правові відносини - це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [2, с. 44].

На противагу цьому постає думка Голосніченко І., який впевнений, що адміністративно-правові відносини є системою прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів [3, с. 9].

Водночас Шевченко Е. зауважив, що адміністративно-правові відносини - це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада-підпорядкування» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави [4, с. 1119].

З огляду на це, слід наголосити, що для переважної більшості науковців адміністративно-правові відносини це суспільні відносини, які урегульовані адміністративно-правовими нормами. Це обумовлено низкою ознак, що узагальнюють поширений у науці адміністративного права підхід до визначення ознак адміністративно-правових відносин у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. До них належать: 1) виникнення у сфері публічного управління; 2) обов'язковим учасником є орган влади; 3) урегульованість нормами адміністративного права; 4) учасники наділені правами та обов'язками в сфері державного управління; 5) державний та публічний характер цих відносин; 6) побудова на принципі «влада-підпорядкування» з юридичною нерівністю сторін; 7) можливість виникнення за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного

права без необхідності згоди іншої сторони; 8) відповідальність за невиконання обов'язків перед державою, яку представляють компетентні органи; 9) для органів управління права одночасно є їх обов'язками; 10) за порушення обов'язків здебільшого застосовуються заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами вирішуються в межах особливого правового режиму забезпечення законності [4, с. 1118; 5, с. 63].

Зауважимо, що адміністративно-правові відносини мають певну структуру, до якої входять такі складові елементи, як суб'єкти, об'єкти, нормативний зміст і юридичні факти. Відповідно, структура адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку також включає зазначені компоненти. Для детального аналізу особливостей адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки необхідно дослідити, як загальні, так і специфічні ознаки, що стосуються саме цього виду правовідносин, зокрема, шляхом детального розгляду вищезгаданих елементів.

Адміністративісти, аналізуючи зміст адміністративно-правових відносин, визначають його як сукупність суб'єктивних публічних прав і юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, де кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта відповідає юридичний обов'язок іншого, і навпаки. Зміст адміністративно-правових відносин, охоплює соціальні, економічні, культурні та інші суспільні відносини, що через норми адміністративного права отримали правову форму та визначили адміністративні права й юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин. Це підкреслює взаємозалежний характер змісту будь-яких адміністративно-правових відносин, включаючи ті, що стосуються забезпечення публічної безпеки і порядку. Це визначення підтверджує кореспондуючий характер змісту будь-яких адміністративно-правових відносин, включаючи ті, що стосуються забезпечення публічної безпеки та порядку.

Принагідно зауважити, що Синявська О. до суб'єктивних публічних прав належать ті, що регулюють відносини приватних осіб із державою. Вони є невід'ємною

частиною адміністративно-правового статусу. До сфери адміністративного права належать усі права і свободи громадян, які вони реалізують у сфері публічного управління і які вони не можуть реалізувати, перебуваючи у відносинах з органами виконавчої влади [6; 365, с. 68-69].

Ми погоджуємося з наведеним визначенням, але зазначаємо, що виокремлення відносин у сфері публічної безпеки через призму включення до суб'єктного складу обов'язкового елементу «представники державних органів» суттєво звужує існуючі право реалізаційні повноваження особи. Це пов'язано з тим, що, як уже зазначалося, існує низка програм, грантів тощо щодо забезпечення публічної безпеки, які ігноруються представниками державних інституцій Кістяківський Б. виділяє три групи суб'єктивних публічних прав особи. Право на свободу, тобто право держави на невтручання в конкретну сферу реалізації індивіда; політичні права, тобто право на участь в організації та управлінні діяльністю держави; право на отримання послуг від держави [7, с. 580].

Науковець впевнений, що перші дві групи суб'єктивних прав будуть розширені, але не збільшаться за кількістю та видами, тоді як щодо третьої групи суб'єктивних публічних прав, то, на його думку, вони не тільки розширяться, але й доповняться новими видами прав. До таких прав він відносить насамперед право на судовий захист з боку держави. Таким чином, підкреслюючи особливість сфери публічної безпеки у суб'єктивному праві, основним завданням, що міститься у змісті адміністративно-правових відносин із забезпечення публічної безпеки і порядку, є реалізація права на безпеку всіма його учасниками.

При цьому Бояринцев М. вважає: «Адміністративний обов'язок можна визначити як встановлену державою, органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами (у визначених законодавством випадках), закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих інтересах громадян. Поняття адміністративного

обов'язку включає також обов'язок особи здійснювати або утримуватися від здійснення певних дій. Юридичні обов'язки громадян у сфері виконавчої влади полягають у дотриманні норм адміністративного та інших галузей права» [8, с. 94–95].

Ми погоджуємося з Юрчаком І., який стверджує, що з точки зору структурної побудови юридичний обов'язок складається з чотирьох елементів: а) необхідності вчинити певну дію; б) необхідності не вчиняти певну дію; в) необхідності вимагати виконання або невиконання певної дії від іншої особи; г) необхідності відповідальності за невиконання даної дії [9, с. 15].

До суб'єктного складу входять особи, які наділені правами у певних сферах та відповідними обов'язками, хоча слід зазначити, що зміст цих прав має перебувати насамперед у межах положень Конституції України, міжнародних договорів, ратифікованих державою, інших підзаконних нормативно-правових актів та інших законодавчих актів. У той же час, суб'єктами адміністративно-правових відносин є носії прав і обов'язків, передбачених нормами права, які можуть реалізовувати ці права та виконувати покладені на них обов'язки. У контексті забезпечення публічної безпеки і порядку суб'єктами є як органи державної влади, так і громадяни та громадські організації.

Іншими словами суб'єктами забезпечення публічної безпеки в Україні є велике коло осіб, які можна розділити на дві основні групи: ті, для кого забезпечення безпеки є однією з основних функцій, і ті, хто виконує цю функцію опосередковано. До першої групи належать підрозділи Національної поліції та інші правоохоронні органи, а також органи виконавчої влади, що здійснюють організаційно-розпорядчі та управлінські функції в цій сфері. Друга група включає громадян та громадські організації, оскільки їхня участь у забезпеченні публічної безпеки залежить від їхнього волевиявлення та здатності реалізовувати надані їм права.

Своєю чергою, під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміється те, на що спрямовані інтереси суб'єкта і з приводу чого суб'єкт вступає в адміністратив-

но-правові відносини, тобто різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, що мають суспільну цінність, а також дії адміністративних органів та суб'єктів управління щодо цих благ. [2, с. 234; 18, с. 220]. З аналізу адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, вбачається, що їх об'єктом є поведінка у формі дії або бездіяльності суб'єктів, відповідальних за забезпечення публічної безпеки, що стосується визначення порядку інформаційного, кадрового, матеріально-фінансового та науково-технічного забезпечення публічної безпеки, а також видання нормативних та індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів і вчинення інших юридично значущих дій у питаннях публічної безпеки.

Останній елемент структури адміністративно-правових відносин є юридичний факт. Категорія «юридичний факт» – це результат динамічного розвитку юридичної практики, прагнення осмислити й охопити єдиним поняттям різноманітні передумови діалектики правовідносин. Невід'ємність такої категорії пояснюється тим, що норми, які складають систему адміністративного права, самі по собі не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративно-правові відносини. Для цього необхідні обставини, передбачені правовою нормою, тобто юридичні факти, які породжують адміністративно-правові відносини. Іншими словами, юридичні факти слугують зв'язком між правовими нормами та адміністративними правовідносинами. Відповідно, майже всі правознавці впевнені, що юридичні факти поділяються на дії і події [10, с.81]. Основне призначення юридичних фактів у процесі адміністративно-правового регулювання – юридично гарантувати виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти гарантують перехід від загальної моделі поведінки до конкретних адміністративно-правових відносин, які закріплені в адміністративно-правових нормах.

Доцільно згадати думку Галунько В., в частині того, що юридичні факти у сфері адміністративно-правових відносин виникають через певні форми індивідуальної

діяльності публічної адміністрації та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації (в першу чергу адміністративні методи заохочення, переконання та примусу). До таких форм діяльності публічної адміністрації належить індивідуальні адміністративні акти та адміністративні договори [11, с. 129].

Юридичні факти можуть мати невольовий характер, тобто бути незалежними від волі людини, і включати непередбачені події. До таких фактів належать, наприклад, досягнення громадянином певного віку, яке спричиняє виникнення юридичних наслідків. Так, досягнення 16-річного віку тягне за собою адміністративно-правовий обов'язок нести адміністративну відповідальність.

Серед подій, що мають невольовий характер, можна виділити стихійні лиха, епідемії, епізоотії. Внаслідок таких явищ може запроваджуватися режим надзвичайного стану, під час якого законодавець встановлює спеціальні правила поведінки. Ці правила можуть передбачати покладання на громадян і юридичних осіб, що знаходяться на постраждалих територіях, додаткових обов'язків, таких як обмеження пересування, комендантський час, обмеження діяльності ЗМІ тощо.

Проведений аналіз показує, що адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки мають як спільні риси з іншими адміністративно-правовими відносинами, так і певні специфічні особливості, які виокремлюють їх серед інших правових відносин в Україні. Адміністративно-правові відносини в сфері забезпечення публічної безпеки регулюються нормами адміністративного права і відображають відносини між органами влади та суспільством, спрямовані на захист прав і свобод людини, законних інтересів суспільства і держави, а також на зменшення шкоди від протиправних дій. Ці відносини також охоплюють упорядкування діяльності державних органів і місцевого самоврядування, що мають повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки як на рівні держави, так і в окремих регіонах.

Висновок. Узагальнюючи, слід зазначити, що адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної

безпеки і порядку в Україні – це суспільні відносини, що врегульовані адміністративно-правовими нормами, які виникають під час реалізації наданих їм повноважень у сфері підтримання правопорядку та забезпечення публічної безпеки, одним із учасників забезпечення публічної безпеки виступає особа наділена управлінськими повноваженнями.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати про наявність у них як загальних рис, притаманних категорії адміністративно-правових відносин, так і виключних особливостей, які виокремлюють саме адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку проміж інших правовідносин в державі. Вони виникають у сфері створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування внутрішньої організаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Структурними елементами адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки є суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що ці адміністративно-правові відносини мають як загальні ознаки, притаманні категорії адміністративно-правових відносин, так і виняткові ознаки, які відрізняють адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки від інших правовідносин держави.

Список використаної літератури:

1. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.
2. Макаренко А. В. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2008. 264 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ: МАУП, 1998. 52 с.
4. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). Форум права. 2011. № 1. С. 1116–1122.
5. Зільник Н. М. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки, 2016, № 837, С. 60–64.
6. Синявська О. Ю. Суб'єктивні публічні права приватних осіб. Право і безпека. 2010. (34). URL: http://194.44.242.244/Portal/Soc_Gum/Pib/2010_2/PB2/PB2_11.pdf
7. Кистяковській Б. А. Соціальна науки і право. М.: Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. 704 с.
8. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. К., 2005. 213 с.
9. Юрчак І. Р. Обов'язки особи: теоретико-правовий вимір: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01 / Міністерство внутрішніх справ України, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 21 с.
10. Баклан О. В. Про поняття, різновиди та структуру адміністративно-правових відносин. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2018. № 14. С. 80–87.
11. Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. Науковий вісник публічного і приватного права. 2016. № 3. С. 126–131. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/3/28.pdf> (дата звернення 12.11.2018)

Kysko A. I. The structure of administrative law relations regarding the formulation and implementation of state policy on maintaining public security and order

The article is devoted to the study of the peculiarities of the nature of administrative and legal relations in the field of public security and order maintenance. The author makes a theoretical and legal analysis of the structure of administrative and legal relations and their etymological nature. In addition, the author reveals the peculiarities of the structure of

administrative and legal relations in the field of public security and order through the prism of consideration of the following structural elements of administrative and legal relations: subject, object, content of administrative and legal relations and legal fact. It is established that in the theory of administrative law there are different approaches to the definition of the concept of administrative and legal relations. Despite the nuances of the wording of certain definitions, the author notes that the main feature, the core of interpretation, remains social relations regulated by the rules (regulations) of administrative law. The author comes to the conclusion that administrative and legal relations in the administrative sphere are social relations regulated by administrative law provisions which are developed in the administrative sphere, and that one of the parties to these relations is always a subject of authority authorized to exercise (protect) human and civil rights and freedoms.

Key words: *administrative and legal relations, public security and order, object of administrative and legal relations, subject of administrative and legal relations, legal facts, content of administrative and legal relations, signs of administrative and legal relations, types of administrative and legal relations.*