

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

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/NP.2021.2.9

В статті досліджено содержание административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности. Рассмотрены мнения ученых относительно определения понятия «механизм» и «административно-правовой механизм». Проанализировано состояние современного законодательства, регулирующего обеспечение общественной безопасности. Охарактеризованы и установлены основные признаки административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности. Упорядочена структура административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности, проанализированы его элементы. Уделяется внимание значению нормативно-правовых актов как элемента структуры административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности. Сделаны предложения в направлении усовершенствования нормативно-правового обеспечения общественной безопасности. Отмечена необходимость реформирования правоохранительной системы как одного из важнейших составляющих обеспечения безопасности. Выделяется место субъектам обеспечения общественной безопасности в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности, которые выступают как силы и одновременно средства для формирования надлежащего уровня безопасности в регионах, и в государстве в целом. Отмечена необходимость и важность материально-технического обеспечения для эффективного функционирования системы обеспечения общественной безопасности.

Установлены принципы обеспечения общественной безопасности, которые являются важным элементом административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности.

Ключевые слова: общественная безопасность, общественный порядок, механизм, административно-правовой механизм, нормативно-правовое обеспечение, субъекты, материальное обеспечение, принципы.

Постановка проблеми

Адміністративно-правовий механізм забезпечення громадської безпеки є складним та багаторівневим явищем, що включає в себе декілька елементів, які, у свою чергу, мають свою характеристику та особливості. Зміни в законодавстві, а також інші фактори впливають на структуру такого механізму, потребують постійного удосконалення у відповідності до сучасних умов. Тому питання побудови якісного адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки є актуальним, виникає необхідність у його науковому дослідженні та аналізі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Безпалова О. І., Тодика Ю. М. характеризують використання в юридичній літературі категорії «механізм». Нерсисянц В. С. надає загальне визначення поняттю «механізм». Скакун О. І. дослідив механізм правового регулювання. Головін А. П. розкрив зміст

механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки. Безпалова О. І. виділила основні ознаки адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки. Алексєєв С. С. встановив елементи механізму правового регулювання. Ківалова С. В., Біла Л. Р., Коренєв О. П., Ярмак Х. П. визначили структуру механізму адміністративно-правового регулювання. Березовська І. Р. дослідила поняття і характеристику структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Існує чимало проблемних питань, що виникають у практичній діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки, крім того, нормативно-правові акти, що регулюють забезпечення громадської безпеки, є недосконалими і містять значну кількість неточностей і протиріч, усе це впливає на роботу адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки, який покликаний протидіяти загрозам громадській безпеці.

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

Виклад основного матеріалу

Розкрити зміст адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки є складним завданням, оскільки до процесу забезпечення громадської безпеки залучено чимало суб'єктів, повноваження яких визначаються великою кількістю нормативно-правових актів. Більше того, коло повноважень цих суб'єктів постійно змінюються, а нормативно-правові акти піддаються реформуванню. Забезпечуючи громадську безпеку, суб'єкти мають діяти в єдиній системі, вони взаємозалежні і пов'язані однією метою. Доцільним буде розглянути думки вчених стосовно визна-

чення поняття «механізм» та «адміністративно-правовий механізм».

Безпалова О. І. [1] поділяє точку зору Ю. М. Тодики [2], який зазначив, що використання в юридичній літературі категорії «механізм» пов'язане з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідні ще чіткі механізми їх впровадження в життя, що повною мірою стосується і адміністративно-правової сфери. Таким чином, Безпалова О. І. робить висновок про те, що у юридичному аспекті під терміном «механізм» слід розуміти сукупність методів, форм, прийомів, способів, завдяки правильному використанню яких можливо буде досягти оптимальної організації всіх елементів системи, їх ефективного функціонування, що в результаті повинно привести до отримання бажаного результату [1, с. 38].

До числа характерних для адміністративно-правового механізму ознак Безпалова О. І. пропонує віднести такі: а) системність; б) виконання кожним елементом механізму свої специфічної функції; в) особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок реалізації правоохоронної функції держави; г) зв'язок суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави між собою єдиними цілями та засадами діяльності; д) здійснення застосування цього механізму за допомогою адміністративно-правових норм; е) плановий характер; є) безперервність функціонування цього механізму; ж) підконтрольний характер; з) здійснення взаємодії між суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави на засадах субординації та координації; и) домінуюче становище одних елементів механізму реалізації правоохоронної функції держави над іншими [1, с. 49].

Встановлення структури адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки потребує з'ясування понятійного апарату, а також визначення елементів структури із розподілом функцій між ними. На думку С. С. Алексєєва, до елементів механізму правового регулювання відносяться: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридич-

ні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища, які так чи інакше врегульовано впливають на суспільні відносини [3, с. 23].

Структурними елементами механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки є: а) норми адміністративного права, що закріплюють права та обов'язки учасників взаємодії у сфері забезпечення громадської безпеки; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері забезпечення громадської безпеки; в) акти реалізації прав та обов'язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів норм адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

Перший елемент механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки пов'язаний з правовою регламентацією суспільних відносин, які врегульовані адміністративно – правовими нормами, що потребують упорядкування. Насамперед, це стосується адміністративно-правового регулювання взаємодії органів публічної влади у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку. На цьому етапі відбувається розроблення, формулювання юридичних норм як загальнообов'язкових правил поведінки, визначається правове становище суб'єктів таких відносин. Другим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є правові відносини суб'єктів забезпечення громадської безпеки у процесі застосування адміністративно-правових засобів. Тобто загальні приписи правових норм трансформуються в конкретну модель поведінки конкретних суб'єктів. Правовідносини – особлива форма взаємозв'язку суб'єктів через їх права та обов'язки, що закріплені у правових нормах. У правовідносинах завжди є дві сторони: одна, що має суб'єктивні права, і друга – на яку покладено відповідні юридичні обов'язки [4, с. 190]. У теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини також розглядають як «суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких ви-

ступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права» [5, с. 50], або як «результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, унаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру» [6, с. 80]. Структуру адміністративно-правових відносин становлять: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкт (громадяни, державні органи, установи, організації тощо), зміст (сукупність прав та обов'язків) [7, с. 17]. Третім елементом механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки є акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків суб'єктів її забезпечення. На цьому етапі правове регулювання досягає своєї мети – дозволяє фактично використати права та виконати обов'язки. На думку деяких учених, ця стадія вже виходить за межі правового регулювання (яке обмежується забезпеченням механізму дії права регулятивними засобами поведінки) та охоплюється іншим поняттям – правореалізацією [8, с. 151]. На думку І. Р. Березовської, вказана стадія вводиться до механізму правового регулювання за наявності перешкод щодо задоволення законних інтересів суб'єктів, коли зазначені вище стадії доповнюються стадією застосування охоронних норм права [9].

Враховуючи думки сучасних учених, а також дослідивши правові основи забезпечення громадської безпеки, вважаємо, що до структури адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки слід віднести: правові норми, що регулюють сферу забезпечення громадської безпеки (сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів, у яких закріплено адміністративно-правові норми, що передбачають повноваження суб'єктів забезпечення громадської безпеки, а також регламентують усі специфічні для цих суб'єктів основи діяльності). Вказаний елемент є фундаментом для структури механізму адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки. Саме в нормативно-правових актах закріплюється сфера діяльності конкретного суб'єкта забезпе-

чення громадської безпеки, визначаються його основні і делеговані повноваження. На сьогодні загальні положення діяльності переважної більшості правоохоронних органів в Україні регулюються відповідними законами, а структура та склад їх зазвичай визначаються на рівні положень, що затверджуються Указами Президента України. Водночас, саме цими положеннями регулюється низка важливих питань функціонування правоохоронних структур, у першу чергу, тих, що не входять до складу міністерств. Зокрема, на рівні цих підзаконних актів, як правило, встановлюються процедури призначення, звітності та звільнення їх керівників. Проте, значна частина діяльності правоохоронних органів, у тому числі у секторі безпеки, регулюється підзаконними суто відомчими нормативно-правовими актами, що робить їх діяльність непрозорою та ускладнює її координування. Недосконалість узгодженої міжвідомчої нормативно-правової бази призводить до фрагментарності управління. Механізми управління виявляються розірваними, що впливає як на результативність реформ окремих складових, так і на функціонування системи правоохоронних органів.

Наступним елементом структури адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки є суб'єкти забезпечення громадської безпеки, адже саме вони формують законодавчу базу у вказаній сфері, а також втілюють її в дію. Саме суб'єкти виступають як сили та водночас засоби для формування належного рівня безпеки в регіонах, і в державі в цілому. Суб'єкти забезпечення громадської безпеки представляють собою цілу систему державних і недержавних органів, організацій, громадських об'єднань, а також окремих громадян, що залучаються до процесу забезпечення громадського порядку і безпеки, до основних і делегованих повноважень яких відноситься забезпечення громадської безпеки. При цьому вказані суб'єкти, відповідно до законодавства, використовують встановлені форми і методи забезпечення громадської безпеки.

Матеріально-технічні засоби, інформаційне, а також кадрове забезпечення. Ефек-

тивна діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки залежить від якісного матеріального і технічного забезпечення. Наявність сучасних технічних засобів фіксації для розслідування кримінальних правопорушень, використання комп'ютерних технологій у правоохоронній сфері, безумовно, сприяють створенню безпечного середовища в державі. Що стосується кадрового забезпечення, то запровадження конкурсного відбору на посади до правоохоронних органів сприяє прозорості такого процесу. Проте зараз існує необхідність у кваліфікованих працівниках правоохоронної сфери, оскільки все частіше вони залишають робочі місця. Інформаційне забезпечення сприяє орієнтуванню суб'єктів забезпечення громадської безпеки у вказаній сфері, а також забезпечує прийняття дієвих рішень. Велике значення має безперешкодний обмін інформацією між суб'єктами забезпечення громадської безпеки.

Принципи забезпечення громадської безпеки є важливим елементом адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки, оскільки саме на принципах ґрунтується як законодавча діяльність суб'єктів у вказаній сфері, так і виконання ними функціональних обов'язків (процес запровадження адміністративно-правових норм). Принципи мають загальнообов'язковий характер і стосуються всіх без винятку суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

Досліджуючи структуру адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки не можна залишати без уваги питання взаємодії державних органів та організацій між собою у вирішенні питань безпеки. Враховуючи досвід роботи в правоохоронних органах, зауважимо, що, лише поєднавши сили і засоби суб'єктів забезпечення громадської безпеки, можливо досягнути успіхів у цій сфері. Основними формами взаємодії суб'єктів забезпечення громадської безпеки можна вважати:

- спільне прогнозування тенденцій розвитку, динаміки і структури правопорушень, ефективності запобігання правопорушенням;

- спільне планування окремих напрямків діяльності щодо запобігання загрозам громадській безпеці;
- спільне проведення заходів щодо виявлення й усунення причин та умов, що сприяють виникненню загроз громадській безпеці;
- обмін усною і письмовою інформацією;
- спільна підготовка і проведення заходів із питань підвищення ефективності роботи щодо попередження і усунення реальних і потенційних загроз громадській безпеці.

Крім того, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації виконуючи повноваження, що прямо не пов'язані із забезпеченням громадської безпеки (у сфері медицини, соціального захисту населення, освіти, культури тощо) опосередковано впливають на профілактику правопорушень, несанкціонованих мітингів, зростанню рівня злочинності серед неповнолітніх та ін.

Висновки

Враховуючи вищевказане, автором дослідження зроблено висновок, що адміністративно-правовим механізмом забезпечення громадської безпеки можна вважати сукупність засобів і заходів, спрямованих на виконання конкретних завдань із забезпечення громадської безпеки. У такому випадку під засобами слід розуміти норми адміністративного права, які регулюють вказану сферу, суб'єктів забезпечення громадської безпеки із притаманними їм повноваженнями, матеріальні, технічні, інформаційні ресурси, а заходами в даному випадку є дії відповідних державних і приватних органів, організацій та їх посадових осіб, громадських об'єднань, окремих громадян (суб'єктів забезпечення громадської безпеки), спрямовані на дотримання вказаних адміністративно-правових норм.

Література

1. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави:

монографія. – Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. – 544 с.

2. Тодыка Ю. М. Конституция Украины – основной закон государства и общества : учеб. пособие / Ю. М. Тодыка. – Х. : Факт, 2001. – С. 337

3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 167 с.

4. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / Копейчиков В. В. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.

5. Адміністративне право України : [підруч.] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

7. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навч.-метод. посіб.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [2-ге вид., переробл. і доп.]. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.

8. Лазарев В. В. Общая теория права и государства : [учеб.] / Лазарев В. В. – М.: Юристь, 1999. – 520 с.

9. Березовська І. Р. Поняття і характеристика структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України / І. Р. Березовська // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 31-35.

Yevdokimenko Serhii Anatoliiovych **GENERAL CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF ENSURING PUBLIC SAFETY AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT**

The author of the article has studied the content of administrative and legal mechanism for ensuring public safety. The opinions of scholars regarding the definition of the concepts of “mechanism” and “administrative and legal mechanism” have been considered. The state of modern legislation regulating the guaranteeing of public safety has been analyzed. The main features of ad-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено зміст адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки. Розглянуто думки вчених стосовно визначення поняття «механізм» та «адміністративно-правовий механізм». Проаналізовано стан сучасного законодавства, що регулює забезпечення громадської безпеки. Надано характеристику та встановлено основні ознаки адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки. Впорядковано структуру адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки, проаналізовано його елементи. Приділяється увага значенню нормативно-правових актів як елементу структури адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки. Зроблено пропозиції у напрямку удосконалення нормативно-правового забезпечення громадської безпеки. Наголошено на необхідності реформування правоохоронної системи як однієї з найважливіших ланок забезпечення безпеки. Виділяється місце суб'єктам забезпечення громадської безпеки в адміністративно-правовому механізмі забезпечення громадської безпеки, які виступають як сили та водночас засоби для формування належного рівня безпеки в регіонах, і в державі в цілому. Зазначено про необхідність і важливість матеріально-технічного забезпечення для ефективного функціонування системи забезпечення громадської безпеки. Встановлено принципи забезпечення громадської безпеки, які є важливим елементом адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки.

Ключові слова: громадська безпека, громадський порядок, механізм, адміністративно-правовий механізм, нормативно-правове забезпечення, суб'єкти, матеріальне забезпечення, принципи.

ministrative and legal mechanism for ensuring public safety have been characterized and established. The author has streamlined the structure of administrative and legal mechanism for ensuring public safety, has analyzed its elements. Special attention has been paid to the importance of regulatory acts as elements of the structure of administrative and legal mechanism for ensuring public safety. The author has made suggestions in the direction of improving the regulatory guaranteeing of public safety. The need to reform the law enforcement system as one of the most important components of security has been noted. The author has allocated the place for public safety entities within administrative and legal mechanism of ensuring public safety, which act as forces and at the same time as means for the formation of an appropriate level of security in the regions, and in the state in the whole. The necessity and importance of logistical and technical support for the effective functioning of the public safety system has been noted. The principles of ensuring public safety have been established. Those principles are important elements of administrative and legal mechanism for ensuring public safety.

Key words: public safety, public order, mechanism, administrative and legal mechanism, regulatory and legal support, entities, tangible security, principles.