

УДК 342.9:351.75(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.32>

## ДЕЯКІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

**Чернов Микола Миколайович,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної  
діяльності поліції  
(Одеський державний університет  
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Стаття присвячена аналізу основних адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні. Автором розглядаються концепти ключових понять, що стосуються публічної безпеки, а також її значення у суспільстві. Особлива увага приділяється аналізу ролі адміністративного права у забезпеченні безпеки та розкриттю механізмів захисту від загроз. У статті обговорюються різні аспекти публічної безпеки, включаючи національну безпеку, громадський порядок та економічну стабільність. Досліджуються адміністративно-правові норми, процедури та інститути, спрямовані на запобігання та реагування на загрози публічній безпеці в контексті України. Особлива увага приділяється ролі державних органів у забезпеченні безпеки та їхній співпраці в цьому процесі. Також наголошено на запровадженні сервісно-орієнтованого підходу в діяльності суб'єктів, що забезпечують публічну безпеку в державі, зокрема, і тих, які надають поліцейські послуги.

Сформульовані положення статті поглиблюють розуміння адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні у контексті національного адміністративного законодавства, та в концепції осучаснення усталених бачень та підходів законодавця до організації діяльності правоохоронних органів з врахуванням європейських стандартів поліцейського адміністрування.

Автором наголошено на ролі адміністративного права у забезпеченні публічної безпеки та його впливу на організацію і функціонування державних структур. В статті досліджені деякі аспекти охорони та захисту публічної безпеки, такі як запобігання тероризму, боротьба зі злочинністю, забезпечення громадського порядку, кібербезпека тощо а контексті реалізації адміністративно-правових аспектів забезпечення їх реалізації при діяльності відповідних правоохоронних органів. Проаналізовані інститути адміністративно-правового характеру, які використовуються для попередження та протидії таким загрозам. Стаття надає унікальний погляд на проблему з позиції адміністративно-правової науки, що сприятиме розвитку цієї галузі та поширенню знань у царині публічної безпеки. Усі ці аспекти статті мають на меті розширити розуміння адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні, а також сприяти розвитку ефективних стратегій та політик у цій сфері.

**Ключові слова:** публічна безпека та порядок; публічна безпека; публічний порядок; громадська безпека; охорона публічної безпеки; захист публічної безпеки; національне адміністративне законодавство; правоохоронні органи; європейські стандарти поліцейського адміністрування; якісні поліцейські послуги; публічна безпека в Україні; безпека особи; поліцейська діяльність; захист прав і свобод громадян; поліція.

## CERTAIN ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PROTECTION AND DEFENSE OF PUBLIC SECURITY IN UKRAINE

**Chernov Mykola Mykolayovych,**  
Doctor of Law,  
Associate Professor at the Department  
of Police Administrative Activities  
(Odesa State University of Internal Affairs,  
Odesa, Ukraine)

The article analyzes the main administrative and legal aspects of protection and defense of public security in Ukraine. The author examines the concepts of key concepts related to public security and its importance in society. Particular attention is paid to the analysis of the role of administrative law in ensuring security and disclosing mechanisms of protection against threats. The article discusses various aspects of public security, including national security, public order and economic stability. The article examines administrative and legal norms, procedures and institutions aimed at preventing and responding to threats to public security in the context of Ukraine. Particular attention is paid to the role of state bodies in ensuring security and their cooperation in this process. The author also emphasizes the introduction of a service-oriented approach to the activities of entities ensuring public security in the State, including those providing police services.

The provisions of the article deepen the understanding of the administrative and legal aspects of protection and defense of public security in Ukraine in the context of national administrative legislation, and in the concept of modernizing the established visions and approaches of the legislator to the organization of law enforcement activities, taking into account the European standards of police administration.

The author focuses on the role of administrative law in ensuring public security and its impact on the organization and functioning of state structures. The article examines some aspects of protection and defense of public security, such as prevention of terrorism, fight against crime, public order, cybersecurity, etc. in the context of implementation of administrative and legal aspects of ensuring their implementation in the activities of relevant law enforcement agencies. The author analyzes the administrative and legal institutions used to prevent and counteract such threats. The article provides a unique perspective on the issue from the perspective of administrative law science, which will contribute to the development of this area and the dissemination of knowledge in the field of public security. All these aspects of the article are aimed at broadening the understanding of the administrative and legal aspects of protection and defense of public security in Ukraine, as well as at promoting the development of effective strategies and policies in this area.

**Key words:** public security and order; public safety; public order; public security; public safety protection; protection of public security; national administrative legislation; law enforcement agencies; European standards of police administration; quality police services; public security in Ukraine; personal safety; police activity; protection of citizens' rights and freedoms; police.

**Постановка проблеми.** У контексті адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні, постає проблема необхідності адаптації національного адміністративного законодавства до змін, що відбулися, включаючи оновлення підходів до організації діяльності правоохоронних органів та врахування європейських стандартів поліцейського адміністрування. Окремим аспектом в контексті дослідження є питання практичного запровадження сервісно-орієнтованого підходу

у діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки, в тому числі і тих, що надають поліцейські послуги. Проблематика також полягає і у необхідності вивчення та аналізі існуючих адміністративно-правових норм, процедур та інститутів, які визначають компетенцію державних структур у сфері охорони та захисту публічної безпеки, з метою їх відповідності сучасним викликам і стандартам якості поліцейського обслуговування. Необхідно також визначити можливі проблеми та недоліки існуючої системи, що впливають на ефективність охорони та захисту публічної безпеки в Україні. Дослідження порушених питань дослідження в контексті адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні може сприяти розробці рекомендацій та політичних рішень з метою вдосконалення національного законодавства та забезпечення якісного та ефективного функціонування системи правоохоронних органів, спрямованих на забезпечення безпеки громадян та суспільства в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти досліджуваної проблематики щодо з'ясування особливостей забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, забезпечення публічної (громадської) безпеки та публічного (громадського) порядку знайшла своє висвітлення у наукових працях таких українських та зарубіжних учених-юристів (передусім фахівців у галузі адміністративного права) як: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, В. В. Волік, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, Ю. В. Гаруст, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, Б. В. Дерев'яноко, Є. В. Додін, А. В. Долинний, І. В. Зозуля, О. І. Кисельова, Т. А. Кобзева, В. Г. Ковальчук, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. М. Кравцова, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, В. І. Курило, Є. В. Курінний, О. М. Музичук, В. Я. Настюк, В. І. Олефір, В. В. Пахомов, А. О. Селіванов, М. В. Старинський, С. Г. Стеценко, В. В. Сухонос, Ю. О. Тихомиров, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, О. С. Юнін тощо.

Разом із тим, потреба в дослідженні адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні не втрачає актуальності адже зміни, що відбулися та відбуваються у національному адміністративному законодавстві, в контексті оновлення усталених бачень доктрини та підходів законодавця до організації діяльності правоохоронних органів і потреба врахування європейських стандартів поліцейського адміністрування під час оновлення національного законодавства актуалізують подальші наукові дослідження. Також необхідно запровадити сервісно-орієнтований підхід в діяльності суб'єктів, що забезпечують публічну безпеку в державі, зокрема, надаючи якісні поліцейські послуги.

**Предмет дослідження.** Предметом дослідження є адміністративно-правові аспекти охорони та захисту публічної безпеки в Україні. Дослідження спрямоване на аналіз нормативно-правового регулювання, компетенції державних структур у сфері публічної безпеки, а також вивчення інститутів, процедур та інструментів, використуваних для забезпечення безпеки громадян та суспільства.

**Постановка завдання.** Дослідження адміністративно-правових аспектів охорони та захисту публічної безпеки в Україні. Зокрема, стаття спрямована на вивчення та аналіз деяких аспектів національного адміністративного законодавства, його відповідності європейським стандартам поліцейського адміністрування, а також процедур та інститутів, що регулюють діяльність правоохоронних органів. Основні завдання статті полягають у виявленні проблем, які виникають у сфері охорони та захисту публічної безпеки в Україні, та у пропозиції шляхів їх вирішення. Дослідження спрямоване на аналіз ефективності існуючої системи, виявлення недоліків та можливих проблем, а також визначення перспектив для покращення організації та функціонування правоохоронних органів. Крім того, стаття має на меті вивчення сервісно-орієнтованого

підходу до діяльності суб'єктів, що забезпечують публічну безпеку, з акцентом на надання якісних поліцейських послуг. Дослідження спрямоване на ідентифікацію факторів, що впливають на якість послуг та розробку рекомендацій з покращення поліцейської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Негативні наслідки об'єктивних процесів та суб'єктивних факторів призводять до порушення нормального ритму суспільного життя, що заважає ефективній реалізації суспільних та законних інтересів держави та громадянина. Саме тому актуальним є питання державного втручання з метою для охорони та захисту цих відносин з метою забезпечення стабільного розвитку суспільства та його спокою, що проявляється в публічній безпеці. Відмітимо, що сучасна адміністративна наука не оперує універсальним, однозначним та об'єктивно визначеним підходом до визначення категорії об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту. Це створює неоднозначність в тлумаченні та використанні даного поняття, що може впливати на його етимологічне осмислення.

Відмітимо, що ознаки об'єкта правопорушення притаманні таким явищам правової реальності як: державний або громадський порядок, права й свободи громадян, усі форми власності, встановлений порядок управління. З даної точки зору, адміністративне правопорушення може стосуватися лише тих суспільних відносин, які регулюються відповідними правовими нормами у встановленому порядку. Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування встановлюють правила належної або припустимої поведінки за допомогою адміністративного права. Однак заходи адміністративної відповідальності за порушення цих правил встановлюються виключно органами законодавчої влади, зокрема Верховною Радою України. Отже, тільки ці суспільні відносини можуть стати об'єктом адміністративного правопорушення [1, с. 22]. Як зазначають деякі дослідники, об'єкт має важливе значення як з теоретичної, так і з практичної та пізнавальної точок зору для оцінки суспільної та юридичної сутності правопорушення, визначення ступеня завданої шкоди, кваліфікації діяння та вирішення багатьох інших практичних завдань [2, с. 23].

Визначення об'єкта адміністративного правопорушення, як і злочину, є однією з основних проблем у сфері адміністративного і кримінального права. Зазначене пояснюється тим, що правильне визначення об'єкта дозволяє розкрити соціальну сутність правопорушення, виявити його суспільно небезпечні наслідки, сприяє правильній кваліфікації діяння та допомагає відрізнити його від суміжних суспільно небезпечних посягань [3, с. 185].

В класичному доктринальному розумінні об'єктом є те на що спрямоване протиправне посягання. Адміністративним правопорушенням вважається порушення суспільних відносин у сфері державного управління, які регулюються нормами адміністративного права. Об'єктом цих правопорушень є самі суспільні відносини, за порушення яких застосовуються заходи адміністративної відповідальності.

Чинне адміністративне законодавство не передбачає чіткого визначення поняття «об'єкт адміністративного правопорушення», але наведено загальний перелік суспільних відносин, які охороняються адміністративним законом. Зокрема, стаття 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення вказує, що законодавство про адміністративні правопорушення спрямоване на охорону особистих прав і свобод громадян, власності, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і суспільного порядку [4]. Більш конкретне визначення об'єкта адміністративного делікту міститься в статті 9 Кодексу, де адміністративний проступок визначається як діяння, що порушує державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян або встановлений порядок управління [4]. Аналіз адміністративного законодавства показує, що

під його охорону підпадають тільки найважливіші та найбільш значущі для інтересів держави і суспільства відносини, порушення яких може призвести до суттєвої шкоди.

З огляду на що, в контексті дослідження важливо розрізнити об'єкт адміністративного правопорушення від об'єкта адміністративно-правового захисту та охорони. При розгляді об'єкту адміністративно-правової охорони та захисту варто відзначити, що в цьому випадку маємо справу з певним значущим об'єктом, який підлягає захисту згідно з адміністративним законодавством і не було порушено у вигляді адміністративного правопорушення. З іншого боку, об'єктом адміністративного правопорушення є той самий значущий об'єкт, який вже був підданий втручанню через дію чи бездіяльність, яка кваліфікується як адміністративне правопорушення згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. Зазначене свідчить про те, що лише вплив на суспільні відносини, який кваліфікується як адміністративне правопорушення, перетворює об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту на об'єкт правопорушення.

Разом із тим, відмітимо, що у науковому середовищі певний час існує дискусія щодо тотожності та синонімічності понять «охорона» та «захист». Один із підходів до визначення цих термінів полягає в тому, що вони є тотожними та використовуються як синоніми. Згідно з цим підходом, «охорона» і «захист» означають одну й ту ж дію чи процес забезпечення безпеки, інтересів чи прав певного об'єкта. Це означає, що обидва терміни можуть використовуватись взаємозамінно для позначення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та захисту об'єкта від потенційних небезпек або посягань. Однак, варто зауважити, що існують і інші підходи до розуміння цих термінів, і деякі науковці можуть мати відмінні погляди на їх відношення та використання [5, с. 119]. Існує також погляд, згідно з яким під «охороною» розуміються превентивні та профілактичні заходи, які здійснюються державними органами з метою запобігання порушень прав громадян і усунення перешкод для їх реалізації. Охорона розглядається як система державних і громадських заходів організаційно-правового характеру, яка є обов'язком держави щодо забезпечення прав та свобод громадян шляхом реалізації превентивних заходів. Згідно з цим підходом, охорона передбачає активні дії з боку держави для запобігання порушень прав і забезпечення належного захисту прав громадян [5, с. 121; 6, с. 11].

Враховуючи викладені підходи до визначення понять «охорона» та «захист», вважаємо, що їм властивий синонімічний характер, але їх потрібно розрізнити в контексті превентивних заходів. Констатуємо, що поняття «охорона» спрямована на запобігання порушень і забезпечення безпеки, тоді як поняття «захист» включає в себе дії, спрямовані на реагування на вже виниклі порушення та відновлення порушених прав і інтересів.

Водночас О. І. Харитонова розкриває сутність правової охорони в адміністративному порядку, стверджуючи, що при порушенні вимог щодо певної поведінки виникають охоронні правовідносини. Ці охоронні правовідносини виникають на основі припису норми-права та вчинення адміністративного правопорушення. У цьому випадку акцент зсувається з реалізації регулятивних норм, які встановлюють вимоги до поведінки зобов'язаного суб'єкта, на реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм. Ці охоронні норми передбачають встановлення нових прав та обов'язків [7, с. 307].

Зауважимо, що сучасне використання поняття «адміністративно-правова охорона та захист публічної безпеки» часто пов'язане з поняттям соціального блага, яке підлягає захисту та охороні від певних суспільних посягань. В контексті адміністративного права, це означає, що державні органи мають здійснювати заходи для запобігання порушенню цього соціального блага та його відновлення в разі виникнення

порушень. Адміністративно-правова охорона передбачає вжиття профілактичних, превентивних та регулятивних заходів, щоб забезпечити недоторканість та функціонування цього соціального блага згідно з встановленими нормами та правилами. Вона також передбачає можливість застосування заходів примусу для поновлення порушеного стану та захисту соціального блага від подальших посягань.

Звертаючись до Конституції України констатуємо, що вона оперує різними поняттями, як пов'язані з безпекою. Поняття «безпека громадянина» використовується в статті 3, що стосується захисту прав і свобод громадян. Термін «громадська безпека» міститься в статтях 16, 36 і 92, які регулюють питання громадського порядку, правопорядку та безпеки громадян. Термін «національна безпека України», що охоплює захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства і держави, згадується в статтях 18, 37 і 106, які стосуються оборони, безпеки держави та органів внутрішніх справ. [8]. Ці поняття відображають різні аспекти безпеки і охорони в Україні, включаючи захист прав і свобод громадян, забезпечення громадського порядку, а також національну безпеку та оборону. Вони визначають загальні принципи та цілі, які покладені в основу системи адміністративно-правової охорони в країні.

У рамках дослідження, суспільні відносини у сфері публічної безпеки можуть бути розглянуті як те соціальне благо, яке підлягає адміністративно-правовій охороні. Тобто, в даному контексті, адміністративно-правова охорона стосується захисту та забезпечення безпеки суспільства шляхом вжиття відповідних адміністративно-правових заходів. Це можуть бути профілактичні заходи, контроль, нормативно-правове регулювання та інші дії, спрямовані на запобігання порушенням публічної безпеки та забезпечення її недоторканості.

**Висновки.** Адміністративно-правові аспекти забезпечення публічного порядку не можуть обмежуватися виключно охороною громадського порядку, а мають також передбачати аспекти управління ним. Виконавча влада, представлена державними службовцями, та громадяни виступають найбільш поширеними суб'єктами адміністративно-правових відносин. У сфері охорони публічного порядку виконавча влада здійснює керуючий вплив на громадян шляхом спостереження, нагляду та контролю за їхньою поведінкою. Таким чином, виникають суспільні відносини між громадянами та органами виконавчої влади. Правовідносини, що виникають у сфері охорони публічного порядку, практично доцільно іменувати поліцейськими правовідносинами, які врегульованні нормами адміністративного права, предметом регулювання яких є охорона та захист публічної безпеки.

Відмітимо, що існування реальних суспільних відносин у сфері охорони та захисту публічного порядку та безпеки виникає як між громадянами, так і між громадянами та державою. Адміністративне законодавство по суті існує з моменту створення апарату держави, завданням якого є захист державного устрою та забезпечення публічного порядку та безпеки всередині держави. Як відомо, на різних етапах розвитку держави поліцейське право існувало в системі права, а потім було замінене галуззю адміністративного права. Проте на сучасному етапі побудови держави та розвитку національної системи права адміністративне право не може повністю охопити вимоги, що ставляться до регулювання поліцейських суспільних відносин в контексті забезпечення публічного порядку та безпеки. В реаліях сьогодення дискусії про створення підгалузі адміністративного права - поліцейського права можуть бути доповнені концептом того, що якраз адміністративно-правові аспекти забезпечення публічного порядку та безпеки на рівні діяльності поліцейських органів можуть стати одним із інститутів поліцейського права. Однак, дана теза логічно обмежується формуванням та запобіганням узурпації повноважень у сфері охорони громадського порядку та безпеки в контексті забезпечення публічної безпеки виключно в рамках поліцейської справи.

**Список використаних джерел:**

1. Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Сер.: Право*. 2013. № 3. С. 22–28.
2. Коржанський М. Й. Ще раз про об'єкт злочину. *Юридичний вісник України*. 1996. № 29. С. 23–25.
3. Кириченко О. В. Громадська безпека як об'єкт кримінально-правової охорони. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 185–190.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24). Кодекс України. Закон. Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
5. Кожура Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право / гол. ред. Ю. М. Бисага*. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 119–122.
6. Ромовська З. В. Особисті немайнові права фізичних осіб. *Українське право*. 1997. № 1 (6). С. 11–13.
7. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 435 с.
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.