

УДК 342.9 (477)
DOI <https://doi.org/10.15421/392182>

Панова О. О.,
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-3533-5076*

ЩОДО СВОЄРІДНОСТІ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

REGARDING THE ORIGINALITY OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MAINTENANCE OF PUBLIC SECURITY

У статті визначено сутність і змістовні складові принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні. Встановлено, що ефективність та дієвість усієї системи принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки залежить від їх закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів (що є гарантією їх законності) та наявності механізму їх реалізації (що є умовою досягнення мети та підставою для оцінки відповідності результатів). Зважаючи на те, що система принципів забезпечення публічної безпеки не закріплена у жодному нормативно-правовому акті, наголошено на важливості розробки проекту Закону України «Про публічну безпеку», в якому має бути наведений вичерпний перелік принципів, що дозволить на належному рівні забезпечити дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства та держави, своєчасно вжити заходи реагування у разі їх порушення. Обґрунтовано, що процес формування сфери забезпечення публічної безпеки в Україні ще остаточно не завершений, найбільш прийнятним підходом буде систематизація принципів за трьома критеріями:

1) загальні принципи, що характеризують приналежність інституту забезпечення публічної безпеки до адміністративно-правової сфери, визначають ключові засади формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки;

2) базові принципи, які розкривають сутність адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки як складової національної безпеки;

3) специфічні принципи, дотримання яких створює необхідні передумови для діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

З'ясовано, що в умовах стрімкого зростання значущості стандартів міжнародної діяльності в процесі забезпечення публічної безпеки зміст принципу «гнучкості» полягає в своєчасному реагуванні суб'єктів забезпечення публічної безпеки на загрози, що можуть мати місце, та реалізації низки заходів щодо адаптації вітчизняних норм права до реалій сьогодення. Наголошено, що захист прав і свобод людини й громадянина залишається пріоритетним завданням будь-якого суб'єкта забезпечення публічної безпеки і розглядається як базисний для всього інституту адміністративного забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, публічна безпека, принципи, класифікація, законність, верховенство права.

The article defines the essence and content of the principles of administrative and legal maintenance of public safety in Ukraine. It has been established that the effectiveness and efficiency of the entire system of principles of administrative and legal maintenance of public safety depends on their consolidation at the level of the relevant regulatory legal acts (which guarantee their legality) and the availability of a mechanism for their implementation (which is a condition for achieving the goal and the basis for assessing the compliance of the results). Considering that the system of principles of public safety is not enshrined in any legal acts, it has been emphasized on the importance of developing a draft Law of Ukraine "On Public Safety", which should provide an exhaustive list of principles that will ensure proper observance of rights and freedoms of citizens, the legitimate interests of society and the state, to take timely measures to respond to its violations. It has been substantiated that the process of forming the sphere of ensuring public safety in Ukraine has not yet been finally completed; the most acceptable approach would be to systematize the principles according to three criteria: 1) the general principles that characterize the affiliation of the institution of ensuring public security in the administrative and legal sphere, determine the key principles for the formation and implementation of state policy in the field of ensuring public security; 2) basic principles that reveal the essence of administrative and legal support of public security as a component of national security; 3) specific principles, the observance of which creates the necessary prerequisites for the activities of subjects of public security maintenance. It has been established that in the context of the

rapid growth of the importance of international activity standards in the process of maintenance of public security, the content of the principle of “flexibility” consists in the timely response of public security actors to threats that may occur, and the implementation of a number of measures to adapt domestic legal norms to the here and now realities. It has been noted that the protection of human and civil rights and freedoms remains a priority task for any subject of ensuring public security and is considered as basic for the entire institution of administration.

Key words: *administrative and legal support, public safety, principles, classification, legality, rule of law.*

Постановка проблеми. Становлення української державності відбувається у складні часи не лише для самої країни, а й для світової спільноти. Викликами сьогодення стали: війна на сході країни, пандемія Covid-19, загрози національній безпеці, зниження рівня суспільної моралі, кібератаки, тощо. Не є в цьому випадку винятком і відносини, що виникають під час реалізації безпекової політики держави відповідними правоохоронними органами та громадськими організаціями, зокрема у сфері забезпечення публічної безпеки. Саме стрімкий розвиток суспільства та трансформація всіх сфер життєдіяльності суспільства під вимоги сьогодення, вимагають розвитку, вдосконалення та актуалізації принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні, що за своєї метою повинно зміцнити та виробити дієвий механізм укріпленню національної безпеки держави.

Мета й завдання публікації. Метою даної статті є встановлення сутності й змісту принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні. Досягнення такої мети передбачає виконання наступних завдань: здійснення аналізу підходів учених-правознавців щодо визначення сутності категорій «принципи» та «адміністративно-правове забезпечення»; формування авторського підходу щодо розуміння сутності принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні; визначення змістовного наповнення принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових праць, які заклала фундаментальні теоретико-методологічні засади принципів адміністративно-правового забезпечення необхідно назвати роботи В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексєєва, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.І. Веремеєнка, Б.М. Габричидзе, О.І. Галагана, І.П. Голосніченка, І.М. Даньшина, Є.В. Доді-

на, О.В. Дяченка, А.І. Єлістратова, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, О.Є. Луньова, В.М. Махоніна, Н.Р. Ніжник, В.М. Олійника, В.Ф. Опришка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики, В.А. Юсупова, О.Ю. Якімова, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської, О.В. Яценко й інших. Зазначені вчені внесли значний вклад в удосконалення як теоретичних засад формування принципів адміністративно-правового забезпечення, так і фактичної їх реалізації у практичній діяльності відповідних суб'єктів права. Однак, враховуючи проведення реформування правоохоронної сфери та особливого місце публічної безпеки як елементу загальної національної безпеки держави, свого перегляду потребує питання щодо принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про категорію «принципи» слід виходити з двоєдиного підходу, а саме з точки зору етимології даної категорії та окремих думок вчених адміністративістів.

Отже у відповідності до енциклопедичних норм «принципи» (від латів. *principium* – початок, основа) – основне вихідне положення будь-якої наукової системи, теорії, науки, політичного устрою, правил і норм поведінки, певних видів діяльності [1, с. 229; 2]. Що ж до вчених-адміністративістів, то вони у більшості своєму підтримують думку, що принципи – керівні засади [3, с. 21; 4, с. 63–70; 5].

Виходячи з зазначених позицій, можна стверджувати, що принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки – це сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених керівних вимог (стандартів чи правил), закріплених нормами адміністративного законодавства, яких мають дотримуватися суб'єкти забезпечення публічної безпеки під час організації та здійснення цілеспрямованого організаційного регулятивного засобу впливу на дії окремих громадян, поведінку суспільства, стан і розвиток суспільних процесів у сфе-

рі забезпечення безпеки населення і держави в цілому як елементу національної безпеки України [6, с. 46].

З наведеного визначення залишається не зрозумілим які саме принципи відносяться до «принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки», тому, ми вважаємо за доцільне розглянути існуючі позиції вчених щодо класифікації принципів в адміністративному праві та на їх основі встановити принципи адміністративно-правового забезпечення притаманних сфері публічної безпеки.

Так, Ю.Н. Старілов у своєму «Курсі загального адміністративного права» виділяє конституційні принципи та організаційно-функціональні принципи адміністративного права. До конституційних принципів адміністративного права він відносить: законність; пріоритет прав і свобод людини і громадянина, єдність системи державної влади; поділ законодавчої, виконавчої та судової влади; забезпечення права громадян на участь у державному управлінні; ефективність управління; рівність громадян перед законом; гуманізм. До організаційно-функціональних принципів адміністративного права належать принципи: підконтрольності та підзвітності державних органів і державних службовців; єдності основних вимог, що пред'являються до державного управління; професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління; гласності у здійсненні державного управління; відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення); відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; обов'язкового обліку наукових засад організації державного управління [5, с. 67]. Своєю чергою А.А. Пухтецька здійснила класифікацію принципів адміністративного права наблизивши їх до європейських принципів, зокрема вона виділяє: принцип верховенства права; інституційні принципи: принцип децентралізації; принцип централізації; принцип деконцентрації; принципи діяльності: юридична визначеність; відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність та результативність [7, с. 11]. На наш погляд деякі з зазначених принципів вже охоплюються конституційними принципами, що й так є загальноприйнятими

в суспільстві, та не відображають специфіки конкретно заданої сфери.

А.А. Шарая звертає увагу на «подвійність» класифікації принципів адміністративного права, який можна спостерігати у авторів підручника «Адміністративне право» (Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй) [8, с. 175]. Так, зокрема вони зазначають «При характеристиці видів принципів адміністративного права, має йтися, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формальнозмістовного юридичного явища, а по-друге – про зовнішні вимоги, що ставляться до організації і функціонування адміністративного права. Формування останнього без потрібного врахування всіх цих закономірностей може призвести до серйозних негативних наслідків» [9, с. 34]. Таким чином, вони у своєму дослідженні виділяють зовнішні та внутрішні принципи адміністративного права, що на наш погляд є доречним у випадку поглибленого вивчення явища та визначення його крізь призму державного управління

З огляду на те, що процес формування сфери забезпечення публічної безпеки в Україні ще остаточно не завершений, найбільш прийнятним підходом буде систематизація принципів за трьома критеріями: 1) загальні принципи, що характеризують приналежність інституту забезпечення публічної безпеки до адміністративно-правової сфери, визначають ключові засади формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки; 2) базові принципи, які розкривають сутність адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки як складової національної безпеки; 3) специфічні принципи, дотримання яких створює необхідні передумови для діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки [6, с. 50–51].

Отже, в рамках нашого дослідження надамо загальне визначення кожному з виокремлених видів принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки.

1. *Загальні принципи.* Загальні принципи права характеризуються високим рівнем узагальнення й абстракції, що дозволяє в ході правозастосування визначати їхній зміст, правові наслідки та кореспондуючі зобов'язання сторін, що виникають з договірною та звичаєвого права в контексті конкретної справи. Загальні принципи, на

противагу нормам, навіть загальним нормам права, означають, що це не є звичайна норма (в сенсі вказівки чи заборони), а положення, яке підкреслює норму та її пояснює чи надає їй обґрунтування. У разі виникнення суперечностей щодо того, яка норма має бути застосована, вирішення буде залежати від того, який принцип закладено в основу норми і який переважатиме в конкретній справі [10, с. 222]. Орієнтуючись на зазначене визначення, нами до загальних принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, віднесено: принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості. На наш погляд, у зв'язку з їх загальною визначеністю та регламентацією на законодавчому рівні, в рамках нашого дослідження, більш детального розгляду даних перелік принципів не потребує.

2. *Базові принципи.* Даній групі принципів повинно бути притаманна сталість в незалежності від умов які складаються у суспільстві, передусім це фактори що відповідають розвитку сфери публічної безпеки та гуртуються на загальних засадах теорії управління. Виходячи з даної тези, до базових принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні слід віднести такі принципи як: гнучкість, комплексність, оптимальність, ефективність, результативність. Серед зазначеної групи принципів виокремлюються принцип «ефективності» та «результативності», адже за внутрішнім змістом направлені на отримання ефекту під час практичної реалізації завдань, що стоять перед суб'єктами забезпечення публічної безпеки. Зокрема, термін «ефективність» походить від латинського “*efficientia*” — виконання, дія, яка в перекладі означає результат, наслідок певних причин дій; ефективний — який дає визначений ефект [11, с. 97]. У сучасному тлумачному словнику української мови термін «ефективний» наводиться у двох значеннях — який дає потрібні результати, наслідки, дає найбільший ефект; який викликає ефект [12, с. 292]. Отже, принцип ефективності адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки направлений на досягнення позитивного результату, або на механізм елементів, який у своїй сукупності повинен призвести до логічного завершеного процесу.

Що ж до принципу «результативності», то під час забезпечення публічної безпеки та порядку засоби, що використовуються та застосовуються повинні відповідати меті та завданням, що стоять перед правозастосовцем, та бути спрямовані заради їх досягнення.

Науковці зазначають, що принцип результативності означає, що під час здійснення будь-яких видів діяльності слід постійно порівнювати витрати, понесені в результаті діяльності, з отриманим результатом. При цьому, результат повинен перевищувати витрати [13]. Саме такий розподіл призведе до найдієвіших наслідків реалізації адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки

3. *Специфічні принципи.* Говорячи про специфічні принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, слід погодитися з загальною класифікацією спеціальних принципів та поділом їх на правові та організаційні. Ми погоджуємось з думкою О.В. Олійник, який відносить до правових принципів: законність та пріоритет норм міжнародного права над національним законодавством, а до організаційних: об'єктивність; науковий підхід до організації публічної безпеки; комплексність; безперервність забезпечення публічної безпеки; персональна відповідальність; поєднання загальнодержавного й децентралізованого контролю [14, с. 170–172]. Такий розгляд спеціальних принципів адміністративно-правового забезпечення охоплює найважливіші елементи специфіки зазначеної сфери.

Ефективність та дієвість усієї системи принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки залежить від їх закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів (що є гарантією їх законності) та наявності механізму їх реалізації (що є умовою досягнення мети та підставою для оцінки відповідності результатів). Зважаючи на те, що система принципів забезпечення публічної безпеки не закріплена у жодному нормативно-правовому акті, наголошено на важливості розробки проекту Закону України «Про публічну безпеку», в якому має бути наведений вичерпний перелік вказаних принципів, що дозволить на належному рівні забезпечити дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства та держави, своєчасно вжити заходи реагування у разі їх порушення [6, с. 65].

Висновки. Проведений аналіз принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні дозволяє виокремити ряд особливостей, що вирізняють їх від ряду інших принципів адміністративного права:

– по-перше, використання того чи іншого принципу повинно відповідати умовам, що скла-

лася, наприклад при введенні військового стану чи надзвичайної ситуації, пріоритетними стає використання спеціальних принципів, а ніж загальних;

– по-друге, сфера публічної безпеки як складова національної безпеки повинна базуватися на принципах пріоритетності загальних засад національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Короткий тлумачний словник української мови / за ред. Д.Г. Гринчишина. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Рад. шк., 1988. 320 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
3. Криворучко І.В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 1. С. 20–25.
4. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х томах / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : ХМТ, 2011. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 320 с.
5. Старилів Ю.Н. Курс общего административного права. Москва : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. 728 с.
6. Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків : ФОП Панов А.М., 2018. 510 с.
7. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 17 с.
8. Шарая А.А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2013. № 1. С. 174–177.
9. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
10. Юхимюк О.М. Роль загальних принципів права у здійсненні судочинства в міжнародному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 221–223.
11. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. Т. 30. Москва : Советская энциклопедия, 1978. 616 с.
12. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. В.В. Дубічинського. Харків : Школа, 2006. 1008 с.
13. Садовська І.Б., Божидарнік Т.В., Нагірська К.Є. Бухгалтерський облік : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2013. 688 с.
14. Олійник О.В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право* / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Говерла, 2012. Вип. 18. С. 170–173.