

УДК 351.741

В. Г. Фатхутдіновдоктор юридичних наук, доцент, начальник
Головного управління
Пенсійного фонду України у Київській області

ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТІВ, ОБ'ЄКТІВ ТА ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

У даній статті визначено, що суб'єкти суспільних відносин у сфері громадської безпеки поділяються на суб'єкти, наділені загальною компетенцією, та суб'єкти, які мають спеціальну компетенцію. Об'єкт громадської безпеки, тобто благо, з приводу якого суб'єкти вступають у ті чи інші правовідносини. Визначено тривекторну видову спрямованість об'єктів національної безпеки, а саме: людина та громадянин, їхні конституційні права й свободи, про які слід говорити першочергово; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище, природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Ключові слова: правовідносини, безпека, громадська безпека, публічні органи, національна безпека.

Постановка проблеми. Ефективна реалізація державної політики національної безпеки потребує систематизації знань, вироблення єдиної несуперечливої теоретичної системи, в межах якої можна описати феномен громадської безпеки як складову частину національної безпеки, а особливо розкриття поняття суб'єктів, об'єкту та змісту адміністративно-правових відносин у сфері громадської безпеки.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання – поняття громадської безпеки, національної безпеки – були предметом дослідження Коломієць В. Ф., Басова А.В., Ліпкана В.А., Ольховського Є.Б. та ін.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктом правовідносин є носій суб'єктивних прав та обов'язків. У сфері аналізованих правовідносин до них належать: фізичні особи, юридичні особи, держава, громадські об'єднання.

Суб'єкти мають володіти правосуб'єктністю, яка складається з *правоздатності* (здатність особи мати права та нести обов'язки) та *дієздатності* (здатність особи своїми діями набувати і здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки). Вона містить у собі угодоздатність і деліктоздатність.

До суб'єктів забезпечення громадської безпеки належать державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади відповідно до їх

компетенції в аналізованій сфері, громадські об'єднання, окремі громадяни, якщо вони здійснюють заходи щодо охорони громадського порядку в громадських місцях та забезпечення безпеки громадян.

В адміністративно-правовому визначенні громадської безпеки провідну роль відіграє держава, яка забезпечення громадської безпеки через органи законодавчої, виконавчої та судової влади на державному й місцевому рівнях.

Суб'єкти забезпечення громадської безпеки зазвичай або спеціально наділені необхідними правами та обов'язками в зазначеній сфері, або ці права та обов'язки є супутнім наслідком їх державної діяльності чи неформальною реалізацією громадського обов'язку. Так, вирішальна роль Верховної Ради України полягає в її конструктивному впливі не лише на діяльність державних органів влади, а й на органи місцевого самоврядування. Президент України є інтегруючим елементом системи суб'єктів забезпечення громадської безпеки. До суб'єктів забезпечення громадської безпеки належать також Кабінет Міністрів України й органи судової влади.

Характеризуючи суб'єкти забезпечення громадської безпеки, А.В. Басов пропонує поділити їх на *загальні, основні та додаткові*. Критерієм запропонованої класифікації слугує «характер їх компетенції» [1, с. 43].

Основними завданнями вказаних суб'єктів є: 1) розроблення та реалізація необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки; 2) розроблення та прийняття загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; 3) створення умов для сталого й ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки; 4) поновлення об'єктів громадської безпеки, яким було завдано шкоди внаслідок виникнення надзвичайної ситуації; 5) здійснення контрольної-наглядової діяльності в зазначеній сфері [1, с. 44].

Однак особистий практичний досвід засвідчує, що всі суб'єкти суспільних відносин у сфері громадської безпеки поділяються на суб'єкти, наділені загальною компетенцією, та суб'єкти, які мають спеціальну компетенцію.

У загальному розумінні до суб'єктів, наділені загальною компетенцією, тобто загальних суб'єктів, належать ті, що мають повноваження щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, розроблення та прийняття стратегії державного управління у сфері внутрішньої безпеки. Ними, зокрема, є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони України, Національна поліція України тощо. Також перелік можна доповнити суб'єктами забезпечення національної безпеки, оскільки громадська безпека є її складовою. Так, окрім вищезазначених, ідеться про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратуру України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні сили України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, громадські об'єднання.

Законодавчо закріплений перелік спеціальних суб'єктів суспільних відносин щодо громадської безпеки (її забезпечення), на нашу думку, наявний у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів». Спеціальні

суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки – Міністерство внутрішніх справ України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій в особі їх органів або підрозділів, які у встановленому законодавством порядку та в межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського порядку й громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу.

Зважаючи на цей перелік, спеціальними суб'єктами відносин у сфері громадської безпеки є Міністерство внутрішніх справ України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій, які наділені низкою повноважень у вищезазначеній сфері, якими оперують залежно від ситуації.

Суб'єкт управління безпекою зобов'язаний реалізувати власні матеріально-правові та процесуальні права, тобто право є водночас обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері національної безпеки.

У площині забезпечення структурно-функціональної побудови органів, які є суб'єктами суспільних відносин у сфері громадської безпеки, держава повинна розпочати формування ефективної законодавчої бази, яка має відповідати сучасним умовам розвитку суспільних безпекових відносин. З метою реалізації конституційних норм з питань громадської безпеки Верховна Рада України ухвалила закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про основи національної безпеки України», спрямовані на концентрацію зусиль держави щодо забезпечення ефективного існування такого виду відносин. Однак зазначені нормативні акти лише формулюють загальну концепцію і майже не стосуються безпосередньо питань забезпечення громадської безпеки, створення додаткових гарантій захисту життя, здоров'я, прав і свобод, законних інтересів громадян, забезпечення гарантованого рівня громадського порядку тощо.

Важливим є усвідомлення того факту, що за допомогою правовідносин у сфері громадської безпеки відбувається індивідуалізація положень відповідної правової норми, конкретизуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки суб'єктів безпекових відносин, їхні повноваження і міра можливої юридичної відповідальності за неправомірні дії.

Особливості правовідносин у сфері громадської безпеки переважно залежать від характеру регулятивного впливу норм права,

в результаті якого виникають різні види правовідносин: регулятивні чи охоронні, активні чи пасивні.

Правовідносини у сфері громадської безпеки мають такі ознаки:

1) слугують різновидом правових відносин. Відносини у сфері громадської безпеки виникають, змінюються та припиняються на основі регулятивних, охоронних і спеціалізованих норм права (норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції);

2) виникають, розвиваються та припиняються у сфері громадської безпеки під час процесу забезпечення громадської безпеки. Відносини у сфері громадської безпеки також є вольовими відносинами, оскільки можуть виникати на основі норм адміністративно-деліктного права, у яких закріплено волю держави;

3) власне факт правопорушення як передумова правовідносин у сфері громадської безпеки є вольовим актом, оскільки в них висловлюється воля держави на притягнення до юридичної відповідальності правопорушника;

4) відносини у сфері громадської безпеки складаються між суб'єктами цих відносин, тобто фізичними особами, юридичними особами, громадськими об'єднаннями, суб'єктами владних повноважень. Причому кожний суб'єкт наділений правами й обов'язками щодо реалізації безпекової політики, забезпечення громадської безпеки, реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, реалізації прав і свобод людини на безпеку;

5) опосередковані державною політикою національної безпеки, адже є її органічною складовою, оскільки виникають, розвиваються і припиняються в процесі її реалізації;

6) слугують сферою реалізації безпекової функції держави, зокрема становлять основу розвитку безпекового суспільства та всіх нормативно визначених сфер у його межах;

7) відображають особливості застосування імперативних, диспозитивних, рекомендаційних і заохочувальних методів правового регулювання під час здійснення та реалізації безпекових прав і свобод з урахуванням особливостей і юридичних властивостей суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки.

Таким чином, правовідносини у сфері громадської безпеки можуть бути засобом переведення загальних розпоряджень юридичних норм у площину суб'єктивних прав та обов'язків для суб'єктів правовідносин у цій сфері.

Проведений структурно-функціональний аналіз законодавства дав змогу дійти висновку про те, що у сфері громадської безпеки спостерігається відмінність в обсязі прав та обов'язків суб'єктів цих правовідносин залежно від їх правового статусу. Наприклад, громадяни мають переважно обов'язки, а органи державної влади, відповідно, – кореспондуючі права. Таким чином, порушується безпековий баланс між державними та інститутами громадянського суспільства, адже держава фактично монополізує сферу громадської безпеки, перетворюючи вагомих суб'єктів процесів забезпечення громадської безпеки – недержавні організації на статичного спостерігача, об'єкт громадської безпеки. З урахуванням непродуманої і несистемної реформи правоохоронних органів, державні органи, зокрема Національна поліція не несе юридичної відповідальності за недотримання певного граничного рівня громадської безпеки, адже показників ефективності заходів із забезпечення громадської безпеки не встановлено, а основним показником ефективності діяльності поліції є довіра людей, у тому числі у сфері громадської безпеки.

Відтак фактично внаслідок несистемних реформ спостерігається така картина: недержавні організації де-юре не можуть бути залучені до реалізації державної безпекової політики, а щодо діяльності державних органів не передбачено жодного виду відповідальності за нерезалізацію положень аналізованої політики.

Таким чином, відсутність легітимованих суб'єктів забезпечення громадської безпеки спричиняє безвідповідальність, а отже, закладає фундамент для серйозних порушень громадського порядку.

На шляху вирішення цього питання можна констатувати необхідність правового закріплення не лише суб'єктів забезпечення громадської безпеки, а й принципів їх діяльності.

Одним з елементів, які можна розглядати в контексті вивчення суб'єктів забезпечення громадської безпеки, є *засоби*. До них належать сукупність інформаційних, організаційно-правових, правоохоронних, політичних, соціально-економічних, природоохоронних, технічних, військових, примусових та управлінських заходів, що застосовуються Президентом України; Верховною Радою України; Кабінетом Міністрів України; Радою національної безпеки і оборони України; міністерствами (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ Украї-

ни, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо) та іншими центральними органами виконавчої влади, Збройними силами України, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною прикордонною службою України та іншими військовими формуваннями, створеними відповідно до законів України з метою підтримання достатнього рівня захищеності життєво важливих інтересів суспільства та держави.

Наступним елементом, який ми пропонуємо проаналізувати для здійснення комплексного аналізу правових відносин у сфері громадської безпеки, є *об'єкт громадської безпеки*, тобто *благо*, з приводу якого суб'єкти вступають у ті чи інші правовідносини. Слід акцентувати на відсутності виокремлення його як такого, що засвідчує наукову потребу в обґрунтуванні пропозицій у цій сфері.

Отже, можемо чітко визначити тривекторну видову спрямованість об'єктів національної безпеки, а саме: людина та громадянин, їхні конституційні права й свободи, про які слід говорити першочергово; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище, природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність [2].

Беручи до уваги тлумачення слова «громадський» як такого, що стосується суспільства, пов'язаний із ним, визначимо, що *об'єктами громадської безпеки* є духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне й навколишнє середовище та природні ресурси. Різноманітність визначених об'єктів пояснюється тим, що безпека в загальному розумінні містить значну кількість складових, які виявляються в різних сферах життєдіяльності суспільства. Також слід констатувати взаємопов'язаність і взаємопроникнення цих цінностей.

Наприклад, під час виникнення стихійних лих на небезпеку наражається не лише навколишнє середовище, а й людина, її матеріальні цінності. Аналогічна ситуація спостерігається під час воєнних дій чи інших подій. Як приклад можна навести проведення в Україні чемпіонату Європи з футболу у 2012 році. Масові заходи такого рівня потребували масштабної підготовки в різних сферах діяльності. Також нагальним

питанням стосовно забезпечення громадської безпеки були події Євромайдану 2013–2014 років, в АР Крим та на Сході України.

Деякі дослідники вважають, що *об'єктом правового регулювання* є не духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє середовище, природні ресурси, а ресурси, завдяки яким відбувається забезпечення громадської безпеки, безпосередньо технології, засоби та методи здійснення цього процесу.

Проте ми переконані, що саме морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне та навколишнє середовище, природні ресурси є базовими правовими категоріями та основним об'єктом правовідносин у сфері громадської безпеки.

Наступним структурним елементом суспільних відносин у сфері громадської безпеки є *зміст відносин*.

Зміст правовідносин у сфері громадської безпеки – конкретна поведінка суб'єктів правовідносин у сфері громадської безпеки та її юридичне закріплення нормами права у вигляді суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Це може бути зміст *юридичний* – суб'єктивне право та юридичний обов'язок, а також *фактичний* – реальна поведінка суб'єктів [3].

Суб'єктивне право – це вид і міра можливої поведінки суб'єкта, що забезпечується державою. *Структуру суб'єктивного права* становлять: *праводія*, тобто право поводитися відповідним чином (право на власні дії); *правовимога* як право вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів, що мають юридичні обов'язки (право на чужі дії); *праводомагання*, тобто право звертатися до держави за захистом свого юридичного права [3].

Юридичний обов'язок – міра необхідної та належної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, яка забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством та державою окремій особі. У разі позитивного ставлення особи до необхідності виконання покладених на неї обов'язків їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. Держава в системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний і необхідний варіант поведінки суб'єктів з метою забезпечення громадської безпеки.

Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, та виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання [4, с. 167].

Структура юридичного обов'язку включає в себе: необхідність належної дії, тобто здійснення певних діянь (активні або пасивні обов'язки); необхідність належного виконання, тобто реакція на законні вимоги суб'єктів владних повноважень, які є правомочною стороною; необхідність належного претерпіння, тобто інформаційно-правова відповідальність у разі відмови від виконання юридичних обов'язків або несумлінного їх виконання [3].

Окремі засоби захисту громадянських прав слід застосовувати також для захисту охоронюваних громадянських законних інтересів.

Законний інтерес (інтерес, охоронюваний законом) – простий юридичний дозвіл, що закріплений у законі або впливає з його змісту та виражається в можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій задля задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [5], зокрема з метою забезпечення нормального існування суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

Законний інтерес – це усвідомлена суб'єктом правовідносин у сфері громадської безпеки необхідність задоволення своїх потреб у спосіб, що допускається, проте прямо не гарантується чинним безпековим законодавством [4].

Суб'єктивне право, юридичний обов'язок і законний інтерес є об'єктами правової охорони.

Для виникнення, зміни чи припинення правовідносин необхідна не лише зацікавленість у цьому суб'єктів права, а й певні життєві обставини, факти. Останні можуть бути різними. Не всі з них спричиняють виникнення правовідносин, а лише ті, що зазначені в нормативно-правових актах, з якими законодавець пов'язує можливість здійснення учасниками правовідносин їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Відносини у сфері громадської безпеки між суб'єктами публічної адміністрації та громадянами виникають лише за наявності необхідних *передумов*.

Під *передумовами* виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері громадської безпеки слід розуміти певний комплекс різних за змістом взаємопов'язаних юридич-

них явищ, взаємодія яких призводить до руху правовідносин.

Висновки. Ураховуючи положення загальної теорії права, виділимо загальні (матеріальні) та спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин у сфері громадської безпеки.

Загальні (матеріальні) передумови виникнення правовідносин: наявність не менше двох суб'єктів права як учасників правовідносин у сфері громадської безпеки; об'єкт правовідносин – інтереси у сфері громадської безпеки (безпекові інтереси, інтерес безпеки) або блага безпеки (як матеріальні, так і нематеріальні) щодо яких суб'єкти вступили у відносини між собою.

Спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин: *нормативна основа*, характерною ознакою якої є відповідні норми тих галузей права, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки; *правосуб'єктна основа*, що визначає здатність особи до участі в правовідносинах у сфері громадської безпеки; *юридико-фактична основа* – певні юридичні факти (фактичні склади) реальної дійсності, з наявністю яких норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків правосуб'єктної особи.

Таким чином, спостерігається проникнення відносин у сфері громадської безпеки в адміністративну, інформаційну, трудову, управлінську, аграрну, житлову, управлінську та інші сфери суспільного життя.

Список використаної літератури:

1. Басов А.В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. Форум права. 2010. № 4. С. 42–47.
2. Про Основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 29. Ст. 1433. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
3. Теорія держави та права: підруч. за вимогами кредитно-модульної системи навчання / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ: Ліпкан О.С., 2011. 576 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
5. Теорія держави і права: конспект лекцій. URL: http://pidruchniki.com/16011013/pravo/poNeyattya_vidi_pravovih_vidNeosiNe.

Фатхутдинов В. Г. Понятие субъектов, объектов и содержания административно-правовых отношений в сфере общественной безопасности

Субъекты общественных отношений в сфере общественной безопасности делятся на субъекты, наделенные общей компетенцией, и субъекты, которые имеют специальную компетенцию. Объект общественной безопасности – благо, по поводу которого субъекты вступают в те или иные правоотношения. Определена трехвекторная видовая направленность объектов национальной безопасности, а именно: человек и гражданин, их конституционные права и свободы, о которых следует говорить в первую очередь; общество – его духовные, морально-этические, культурные, исторические, интеллектуальные и материальные ценности, информационная и окружающая природная среда, природные ресурсы; государство – его конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность и неприкосновенность.

Ключевые слова: правоотношения, безопасность, общественная безопасность, публичные органы, национальная безопасность.

Fatkhutdinov V. H. Concept of subjects, objects and content of administrative-legal relations in the field of public safety

Subjects of public relations in the sphere of public safety are divided into subjects, possessing general competence, and subjects having special competence. The object of public safety, that is, the blessing about which subjects enter into one or another legal relationship. The three-vector type orientation of the objects of national security has been determined, namely: a person and a citizen, their constitutional rights and freedoms, which should be discussed first and foremost; society – its spiritual, moral and ethical, cultural, historical, intellectual and material values, informational and environmental environment, natural resources; the state is its constitutional system, sovereignty, territorial integrity and inviolability.

Key words: legal relations, security, public safety, public bodies, national security.