

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

**THE CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS REGARDING  
THE FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY ON MAINTAINING  
PUBLIC SECURITY AND ORDER**

**Кисько А.І., к.ю.н., доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності  
та інформаційної безпеки  
факультету № 3**

*Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641*

У статті розглядаються поняття та зміст адміністративно-правових відносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, зокрема в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що адміністративно-правові відносини є системою взаємодії між державними органами, суб'єктами публічного адміністрування та громадянами, яка регулюється адміністративним правом і спрямована на забезпечення публічної безпеки. Визначено, що під публічною безпекою і порядком слід розуміти врегульовану правовими та іншими соціальними нормами частину суспільних відносин, яка формує режим життєдіяльності у відповідних сферах і забезпечує захист життя, здоров'я, гідності громадян, власності, а також належні умови для функціонування установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян з урахуванням умов воєнного чи надзвичайного стану. У контексті воєнного стану особливого значення набувають заходи щодо підтримки громадського порядку та координації діяльності різних державних органів, включаючи центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та правоохоронні структури. Підкреслюється, що воєнний стан вимагає оперативного реагування на загрози, посилення контролю за безпекою та обмеження деяких прав і свобод громадян для забезпечення стабільності в державі. Адміністративно-правові відносини під час воєнного стану набувають специфічного характеру через необхідність швидкого реагування на загрози, зростання ролі виконавчої влади та забезпечення контролю за громадським порядком. Зазначається, що в таких умовах важливим є дотримання законності, збалансоване застосування обмежувальних заходів та повага до прав людини. Особливу увагу приділено ролі адміністративно-правових норм у забезпеченні безпеки та правопорядку, а також взаємодії між державними органами та громадянами в умовах надзвичайної ситуації.

**Ключові слова:** публічна безпека і порядок, державна політика, поняття та зміст адміністративно-правових відносин, адміністративне право, адміністративно-правові механізми.

The article examines the concept and content of administrative and legal relations with regard to the formation and implementation of the State policy in the area of maintaining public security and order, in particular, under martial law. It is substantiated that administrative and legal relations are a system of interaction between public authorities, public administration entities and citizens which is regulated by administrative law and is aimed at ensuring public security. It is determined that public security and order should be understood as a part of social relations regulated by legal and other social norms which forms the mode of life in the relevant areas and ensures the protection of life, health, dignity of citizens, property, as well as proper conditions for the functioning of institutions, enterprises, organizations, officials and citizens, taking into account the conditions of martial law or a state of emergency. In the context of martial law, measures to maintain public order and coordinate the activities of various state bodies, including central executive authorities, local administrations and law enforcement agencies, are of particular importance. It is emphasized that martial law requires a prompt response to threats, enhanced security control and restriction of certain rights and freedoms of citizens to ensure stability in the state. Administrative and legal relations during martial law acquire a special character due to the need for a rapid response to threats, the growing role of the executive branch and ensuring control over public order. It is noted that in such circumstances, it is important to observe the rule of law, to apply restrictive measures in a balanced manner and to respect human rights. Particular attention is paid to the role of administrative and legal norms in ensuring security and law and order, as well as interaction between public authorities and citizens in an emergency situation.

**Key words:** public security and order, state policy, concept and content of administrative and legal relations, administrative law, administrative and legal mechanisms.

**Постановка проблеми.** У сучасному суспільстві підтримання публічної безпеки і порядку є одним із пріоритетних завдань держави. Адміністративно-правові відносини є важливою складовою механізму реалізації державної політики, зокрема у сфері підтримання публічної безпеки та порядку. Вони визначають правові межі взаємодії державних органів, громадян і юридичних осіб у процесі забезпечення громадського порядку та безпеки. Особливо актуальними ці відносини стають в умовах воєнного стану, коли держава повинна оперативно реагувати на загрози, які виникають внаслідок зовнішньої агресії або інших кризових ситуацій. Це вимагає від держави чіткого і ефективного правового регулювання та координації дій державних органів у цій сфері. Як наслідок, у сучасному суспільстві важливо забезпечити чітку і ефективну взаємодію державних органів, громадян та юридичних осіб з метою охорони суспільного ладу, дотримання прав і свобод, а також попередження правопорушень.

Адміністративно-правові механізми регулювання виступають основним інструментом забезпечення цієї

взаємодії, що дозволяє організувати процес управління суспільною безпекою на всіх рівнях державної влади. У цьому контексті адміністративно-правові відносини охоплюють широкий спектр дій та рішень, спрямованих на розробку, координацію та впровадження ефективних заходів, які сприяють стабільності та безпеці в державі. Однак питання чіткого визначення сутності та змісту таких відносин у контексті формування і реалізації державної політики залишається недостатньо дослідженим і потребує подальшого аналізу та уточнення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тема адміністративно-правових відносин у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є предметом досліджень багатьох вчених, як на національному, так і міжнародному рівнях. Значний внесок у розвиток цієї теми зробили такі дослідники, як: Гулак Л., Іщенко І., Ковалів М., Мельник Р., Нижник О., Ніканорова О., Остапенко О., Патеріло І., Петришин О., Правоторова О., Людвік В.Д. Сукманова О., Хоменко В., Шатрава С., Шемпученко Ю., Щиголь Ю., Юнін О. та інші. Дослідження останніх мають фрагмен-

тарний характер, що вимагає подальших наукових пошуків в частині дослідження поняття та змісту адміністративно-правових відносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку як основного предмету дослідження.

Мета. Метою статті є дослідження адміністративно-правових відносин у контексті формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. У межах цього завдання необхідно визначити сутність, зміст та механізми реалізації адміністративно-правових відносин, а також розкрити їхню роль у забезпеченні ефективного функціонування системи публічної безпеки і порядку в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основою розуміння правовідносин є їхня приналежність до форми реалізації суспільних відносин. Вони завжди здатні до розвитку, оскільки виникають на основі відповідних правових норм. Ці норми встановлюються та забезпечуються державою і перебувають у постійній динаміці. Як соціальний елемент, тобто соціальний ефект об'єктивного права, а з одного боку, правовідносини виступають інструментом правового впливу на суспільні відносини та є його результатом. Водночас з іншого – вони є суспільним зв'язком між особами, що характеризується наявністю юридичних прав і обов'язків. Тому природно, що вирішальну роль у процесі виникнення, розвитку та функціонування будь-яких правовідносин, незалежно від їхньої сфери, відіграє саме право як регуляторний механізм, що допомагає учасникам орієнтуватися у певних моделях поведінки.

Останнім часом у наукових колах активізувалася дискусія щодо переосмислення права в суспільстві, особливо тієї його частини, що регулює відносини між державою, представленою її органами, і громадянами, тобто у межах адміністративного права. Адміністративне право традиційно сприймалося як право управлінське, метою якого є імперативне регулювання державних відносин. Однак під впливом соціальних змін почали формуватися нові підходи, що змінюють не тільки сприйняття адміністративного права, але й його роль у регулюванні суспільних відносин. Виникнувши внаслідок необхідності соціального управління, адміністративне право створює основу для нормального й ефективного функціонування розвинених суспільних систем.

Таким чином, адміністративне право справедливо можна вважати не лише головним регулятором суспільних відносин у нашій державі, але й базою, що формує основи суспільного життя в країні. У цілому, унікальність та важливість адміністративно-правових відносин полягає в тому, що саме через них проявляється вся складність і комплексність адміністративного права.

Принадно зауважити, що для подальшого аналізу обраної теми дослідження, доцільним вбачається роз'яснити співвідношення понять «публічна безпека і порядок», «громадський порядок» та «громадська безпека».

Поняття «громадський порядок» у п. 3, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» визначається як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [1]. Основу громадського порядку складають відносини, які виникають та розвиваються у громадських місцях, таких як місця спільного проживання, роботи, відпочинку та спілкування людей з метою задоволення їх життєвих потреб.

Крім того, поняття громадського порядку слід розуміти як систему правил та інститутів, яка зумовлена закономірностями соціального розвитку і забезпечує організованість суспільних відносин, надаючи їм певну

структуровану форму. Це визначення можна розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні. У широкому значенні громадський порядок тотожний громадському устрою та охоплює всі правила, що регулюють суспільні процеси і відносини між окремими його елементами. У вузькому значенні поняття охоплює інститути та норми, що визначають статус особи і соціальних груп у суспільстві, зумовлений інтересами і закономірностями його розвитку, а також науково обґрунтовані взаємовідносини між членами суспільства і його структурними елементами.

На думку Тація В., Битяка Ю. та Грошевого Ю., громадський порядок полягає у «наявності відповідних правил і норм поведінки, що поширюються на всіх членів суспільства, та результатах їх дотримання» [2]. Цей порядок передбачає забезпечення інтересів суспільства через створення обстановки спокою, безпеки, нормальних умов для праці, міжособистісних стосунків, виховання молоді на основі моральних засад, сприятливих умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. Громадський порядок гарантує повагу до законних прав і інтересів інших осіб, запобігає задоволенню власних інтересів за рахунок шкоди іншим, державі чи суспільству загалом [3].

Найбільш поширеним є визначення громадського порядку як стану впорядкованості суспільних відносин, що виникають у процесі забезпечення прав і свобод людини та громадянина, в рамках якого органи державної влади, місцевого самоврядування та кожна окрема особа повинні дотримуватись загальноприйнятих норм співіснування.

Поняття «громадська безпека» є ширшим за термін «громадський порядок». Деякі вчені розглядають термін «громадська безпека» в контексті, співвідносному з визначенням «державна безпека» [4, с. 86]. Важливо підкреслити, що закріплення в законодавстві терміну «публічна безпека і порядок» викликає суттєві труднощі як при подальшому формуванні якісної нормативно-правової бази, так і в практичній діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності. Важливо враховувати, що будь-які зміни в законодавстві, особливо ті, що стосуються таких масштабних перетворень, як реформування правоохоронних органів, потребують значних фінансових ресурсів. Тому ухваленню та впровадженню нормативно-правових актів має передувати ретельне наукове дослідження із залученням практичних фахівців. Заміна понятійного апарату в законодавстві – це складний і трудомісткий процес, який повинен здійснюватися обґрунтовано та виважено, з чіткими підставами для прийняття відповідних рішень.

Наразі чинне законодавство не надає офіційного тлумачення визначення «публічна безпека і порядок». Ці поняття згадуються лише в Законі України «Про Національну поліцію» [12], де в п. 1, ч. 1, ст. 2 серед основних завдань поліції зазначено надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. Публічний порядок підтримується завдяки відкритій і прозорій діяльності поліцейських та органів виконавчої влади, зокрема Міністерства внутрішніх справ, з урахуванням формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

В контексті цього окремої уваги заслуговує думки таких науковців, як Людвік В. та Березняк В., які у межах свого дослідження обґрунтували, що вживання в Законі України «Про Національну поліцію» терміна «публічний порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема в Конституції України, Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення. З метою єдиного підходу до законодавчої термінології пропонуємо внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію» та замінити фактично неживаний у юридичній термінології термін «публічний порядок» на термін «громадський порядок» [11, с. 100].

Зауважимо, що у теорії адміністративного права існують два основні підходи до визначення специфіки цих відносин. Згідно з першим підходом, адміністративні правовідносини виникають у процесі державного управління, обов'язковим суб'єктом яких є орган державного управління (орган виконавчої влади), і ці відносини мають характер влади та підкорення, де сторони не є юридично рівними. За другим підходом стверджується, що адміністративні правовідносини виникають у сфері державного управління та можуть відбуватися між будь-якими суб'єктами адміністративного права, поділяючись на дві категорії: влади-підкорення та рівноправні відносини, залежно від співвідношення прав і обов'язків суб'єктів.

Адміністративно-правові відносини, що стосуються формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, є важливою складовою правової системи держави, оскільки вони забезпечують організацію ефективного управління безпекою, захистом громадського порядку та прав громадян. Ці відносини формуються на основі правових норм, що регулюють діяльність органів виконавчої влади та правоохоронних органів у контексті забезпечення безпеки та правопорядку, а також визначають механізми їх взаємодії з громадянами та іншими суб'єктами права.

Зокрема, позиція Афанасьєва К. щодо сучасного формату адміністративних правовідносин акцентується на важливості врахування таких категорій, як правопорядок, дисципліна, законність, а також конституційний принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Узагальнено їх можна охарактеризувати як суспільні взаємозв'язки, що виникають у результаті дії адміністративної норми, де учасники наділені взаємними правами та обов'язками у сфері державного управління. При цьому, залежно від суб'єктів таких відносин, різняться їхні види, які визначають моделі поведінки потенційних учасників під час їхньої взаємодії [5, с. 28].

Розглядаючи трактування адміністративно-правових відносин, слід звернути увагу на позицію Стеценка С., який підкреслює, що ці відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, внаслідок чого між ними формуються правові зв'язки [6, с. 80]. Вчений також відзначає, що адміністративно-правові відносини дозволяють виявити та простежити комплексність і структурно-процесуальну складність адміністративного права.

Дещо адаптовану до сучасних умов дефініцію наводили Галуцько В. та Оліфер В., які під адміністративними правовідносинами розуміють форму соціальної взаємодії між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління, що виникає на основі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також нормального функціонування громадянського суспільства і держави. Учасники цих відносин мають як суб'єктивні права, так і юридичні обов'язки [7, с. 70]. Це визначення підкреслює, що сучасне адміністративне право, і відповідно адміністративно-правові відносини, повинні бути орієнтовані на захист прав і свобод громадян.

Цю думку підтримує Курило В., який підкреслює, що основною сутністю адміністративно-правових відносин є формування та зміцнення в українському суспільстві нової доктрини адміністративного права – доктрини публічно-сервісного права, основною метою якої є служіння інтересам людини [8, с. 16].

Для кращого розуміння сутності адміністративно-правових відносин та змін, що відбуваються в предметі адміністративного права, необхідно визначити їх характерні риси. Адміністративним правовідносинам притаманні такі ознаки: а) вони є різновидом правовідносин, а отже, мають усі основні властивості правовідносин; б) вони мають державно-владну природу, що проявляється у двох

аспектах: перший – одна зі сторін є суб'єктом державно-владної діяльності, другий – вони пов'язані з реалізацією владних повноважень; в) вони мають управлінський характер; г) такі відносини можуть виникати з ініціативи лише однієї сторони, без згоди іншої; д) зазвичай сторони перебувають у нерівному правовому становищі [9, с. 76].

Окрім цих ознак, Пономаренка Г., відзначає, що як різновид правових відносин, адміністративно-правовим притаманні ті ж риси, що і всім видам правовідносин. Аналіз основних із них дозволяє підтримати позицію згідно з якою вони регулюються адміністративно-правовими нормами; виникають, змінюються та припиняються у сфері управління; обов'язковим суб'єктом таких відносин, як правило, є орган (посадова особа), наділений владними повноваженнями, хоча вони також можуть виникати між рівноправними суб'єктами, тобто адміністративно-правові відносини не завжди мають характер влади і підпорядкування, а можуть існувати на засадах рівності сторін (горизонтальні адміністративно-правові відносини); вони можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін; спори між сторонами адміністративно-правових відносин зазвичай вирішуються в адміністративному порядку; відповідальність сторін за неналежне виконання обов'язків настає перед державою [10, с. 196-197].

Також з точки професора Галуцько В. адміністративно-правові відносини характеризуються об'єктивними ознаками певної галузі, сфери або сектора суспільного життя, що проявляється через визначення об'єктивних підстав для регулювання цих відносин нормами адміністративного права. Це також включає побудову концепцій та формування принципів діяльності публічної адміністрації. Тобто, зміст адміністративно-правових відносин полягає у взаємозв'язку суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків учасників цих відносин, закріплених у нормах адміністративного права. Кожному суб'єктивному праву, яке закріплене в адміністративно-правовій нормі, відповідає певний юридичний обов'язок, і навпаки – кожному юридичному обов'язку відповідає певне суб'єктивне право. Водночас поняття та зміст адміністративно-правових відносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку з урахуванням умов воєнного стану включають низку ключових аспектів, що обумовлюють правовий режим, повноваження органів державної влади, їхню взаємодію з громадянами, а також спеціальні заходи для забезпечення національної безпеки та суспільного порядку. Умови воєнного стану посилюють важливість підтримки публічної безпеки і порядку, оскільки вони стають основою стабільності та функціонування держави в період надзвичайної ситуації [12, с. 96].

На жаль, ці риси не розкривають повною мірою сутність оновленого предмета адміністративного права, а залишаються в межах традиційних для радянського адміністративного права характеристик, спрямованих на управлінську діяльність. В умовах сучасності необхідно визначити основні риси адміністративно-правових відносин у контексті людиноцентристської ідеології. Доречно зауважити, що в умовах воєнного стану адміністративно-правові відносини набувають особливого характеру:

1. Для забезпечення безпеки держава може обмежувати певні права і свободи (наприклад, свободу слова, зібрань, пересування), що є виправданим в умовах надзвичайних загроз.
2. Підвищена відповідальність громадян і органів влади. Громадяни зобов'язані виконувати накази органів державної влади, а ті, своєю чергою, мають забезпечувати дотримання законності та правопорядку, щоб уникнути зловживань владою.
3. В умовах воєнного стану виконавча влада отримує розширені повноваження щодо прийняття оперативних рішень, необхідних для захисту безпеки та порядку.

У цьому контексті адміністративно-правові норми мають забезпечувати баланс між необхідністю підтримки безпеки та захистом прав громадян під час адміністративно-правових відносин у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Навіть в умовах надзвичайної ситуації, коли можуть застосовуватися обмеження певних прав і свобод (свобода пересування, право на зібрання тощо), адміністративні норми повинні гарантувати, що ці заходи є тимчасовими, пропорційними та законними.

**Висновок.** Отже, проведений аналіз свідчить про те, що в сфері забезпечення публічної безпеки може виникати велика кількість різних правовідносин, проте провідну роль серед них відіграють саме адміністративно-правові відносини. У статті розглянуто поняття та зміст адміністративно-правових відносин у контексті формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Адміністративно-правові відносини виступають основним механізмом, що забезпечує регулювання діяльності органів публічної влади та вза-

ємодії з громадянами, спрямованої на захист суспільних інтересів, прав і свобод людини. Вони ґрунтуються на правових нормах, які визначають повноваження державних органів, їхні завдання та відповідальність у сфері забезпечення громадського порядку.

В умовах воєнного стану адміністративно-правові відносини набувають особливої значущості, оскільки передбачають необхідність посилення контролю, координації дій органів виконавчої влади, правоохоронних структур і військових підрозділів для оперативного реагування на загрози національній безпеці. Особлива увага приділяється балансу між забезпеченням безпеки та захистом прав і свобод громадян.

Таким чином, адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки та порядку є невід'ємною складовою сучасної державної політики, забезпечуючи правове підґрунтя для функціонування системи захисту суспільних інтересів і стабільності в умовах як мирного часу, так і під час надзвичайних ситуацій або воєнного стану.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Тацій В.Я. Конституція України – основа реформування суспільства. Право, Харків 1996. 96 с.
3. Шевченко С.І. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку: автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.07. Дніпро, 2018. 22 с
4. Зозуля І. В. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека. *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92.
5. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги: навчальний посібник. Луганськ: РВВДУВС, 2010. 175 с.
6. Стеценко С. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія. В. Галуцько, В. Олефір, М. Пихтін, О. Онищук та ін.; за заг. ред. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.
8. Курило В. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 39 с.
9. Литовченко О. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 73-78.
10. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України. *Форум права*. 2007. № 3. С. 195–201. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2007-3/07pgosbu.pdf>
11. Березняк В.С., Людвік В.Д. «Громадський порядок» чи «публічний порядок»? The 13th International youth conference "Perspectives of science and education" (November 22, 2019) SLOVO\WORD, New York, USA. 2019. 94-100 p.
12. Юнін О.С. Особливості надання поліцейських послуг в умовах воєнного стану. *Наукові записки*. Серія: Право. 2023. № 14. С. 95-100