

Concept and content of administrative-legal relations, which are formed in the process of interaction of the National Guard of Ukraine with law enforcement bodies and Armed forces of Ukraine

Поняття та зміст адміністративно-правових відносин, що складаються в процесі взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами та Збройними силами України

Serhiy Ostrovskiy

Ключові слова:

адміністративно-правові відносини, взаємодія, Національна гвардія України, правоохоронні органи.

Key words:

administrative-legal relations, interaction, National Guard of Ukraine, law enforcement agencies.

Вивчення сутності взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами та Збройними силами України пов'язане із значною кількістю теоретичних питань, які потребують вивчення та пропозицій щодо їх удосконалення. Саме суспільні відносини, що складаються у процесі взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України, які є складовою частиною механізму взаємодії, і вимагають авторської уваги. Це питання потребує дослідження не тільки через його вагоме практичне значення, а й тому, що, будучи відносно вузьким і специфічним, є теоретично не розробленим. Специфічність такого об'єкту регулювання передбачає необхідність глибокого дослідження з метою вдосконалення адміністративно-правового інструментарію, методів і засобів адміністративно-правової взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України, визначення меж регулюючого впливу, особливостей організації, відповідальності за невиконані або неякісно і несвоєчасно виконані приписи тощо.

Дослідження адміністративно-правових відносин має сталі підходи до змісту та складових елементів у працях вітчизняних і закордонних учених, які розглядають їх як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, визначають як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких сторони взаємопов'язані і взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [1, с. 178]. Адміністративні правовідносини характеризують динаміку адміністративно-правового регулювання, оскільки правовідносини переводять норми права в конкретну поведінку суб'єктів права. Адміністративні правовідносини мають власну внутрішню структуру, яка складається із взаємопов'язаних елементів: 1) учасників (суб'єктів і об'єктів) правовідносин; 2) їх суб'єктивних прав і обов'язків; 3) юридичних фактів; 4) заохочення та відповідальність учасників [2, с. 78].

Адміністративно-правові відносини характеризуються тим, що однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (публічна адміністрація), з другого боку – суб'єкт підвладний.

Отже, виділяючи значення нерівності сторін, як ознаки, що переважає, варто зауважити неприпустимість зведення зазначених відносин до таких, що базуються виключно на державному примусі [3, с. 59].

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручн.] : у 2-х т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

² Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні / О.В. Клим : дис. ... кандид. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького. – К., 2009. – 205 с.

³ Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : [учебн. для юрид. вузов и фак.] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов ; под ред. А.П. Алехина. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Зерцало – М, 2003. – 595 с.

Треба зазначити, що виникнення, зміна чи припинення таких правовідносин пов'язані з юридичними фактами, передбаченими адміністративно-правовими нормами. Такі фактичні обставини (дії чи події) є підставою виникнення адміністративно-правових правовідносин. Але варто зауважити, що вид (дії чи події) та характер (правомірні чи неправомірні дії) юридичних фактів значною мірою визначають зміст самих правовідносин. Так, неправомірні дії (адміністративні чи дисциплінарні правопорушення) є підставою для виникнення юрисдикційних правовідносин. Хоча здебільшого адміністративно-правові відносини пов'язані із правомірними діями публічної адміністрації (індивідуальними актами) або громадян і юридичних осіб, які звертаються за реалізацією своїх прав до органів виконавчої влади [4, с. 70].

Треба також акцентувати увагу на тому, що в сучасну систему управління активно входять відносини горизонтального змісту, в яких сторони є юридично рівноправними та перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні й мають однаковий масштаб компетенції в тій або іншій сфері. Такі суб'єкти вступають у відносно рівноправні стосунки між собою з метою вирішення відповідного управлінського питання [5, с. 119]. Крім того, їх досить складно розрізнити в загальній масі управлінських зв'язків, адже вони виражені не так чітко, як вертикальні. Є.В. Курінний зазначає, що горизонтальні адміністративно-правові відносини виникають на основі регулятивних норм і мають два різновиди: 1) ті, що складаються між різнорівневими владними суб'єктами різних підсистем; 2) ті, що виникають між владною структурою та будь-яким суб'єктом, не наділеним владно-управлінською компетенцією [6, с. 92].

Супроводжуючи відносини вертикального типу, горизонтальні відносини:

по-перше, сприяють розвитку принципу демократичного централізму, який передбачає розширення самостійності та творчої активності учасників управлінської діяльності;

по-друге, забезпечують взаємну координацію й узгодженість у діяльності суб'єктів управління;

по-третє, забезпечують прийняття суб'єктом управління науково обґрунтованого управлінського рішення, а в деяких випадках є неодмінною умовою виникнення таких відносин, в яких матеріалізується безпосереднє керуючий вплив;

по-четверте, їм притаманна, здебільшого, процедурна ознака, вони забезпечують належну організованість, дисципліну та культуру управлінської діяльності.

Отже, відносини горизонтального типу виникають у сфері взаємодії однопорядкових суб'єктів, тобто таких, що знаходяться на одному правовому рівні, органів публічного адміністрування.

Роль адміністративно-правових норм у процесі регулювання суспільних відносин полягає в конкретизації нормативних приписів шляхом визначення конкретних суб'єктів, змісту правовідносин, створення можливості забезпечення прав і обов'язків сторін адміністративного правовідношення. Важливу роль у процесі регулювання відіграє також характер самих суспільних відносин. Так, можуть бути виділені окремі групи відносин, які, залежно від їх цільового призначення, виникнення та припинення, правового статусу учасників тощо, потребують специфічних адміністративно-правових засобів впливу [7, с. 79].

Треба наголосити на тому, що під час взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України утворюються також, здебільшого, горизонтальні відносини рівноправних суб'єктів.

Горизонтальні відносини в управлінській сфері дотепер не мають чіткої регламентації, через що знижуються показники спільної діяльності рівноправних суб'єктів. Тому що не впорядковуються приписами порядок і терміни узгодження або врахування тієї чи іншої позиції, їх форма, обов'язки і права учасників процесу, гарантії погодження та врахування поглядів, відповідальність за ухилення від узгодження або врахування позиції тощо.

⁴ Вимоги до об'єктового плану взаємодії у разі вчинення диверсії. Наказ Державного Комітету ядерного регулювання України від 22 листопада 2010 р. № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1264-10>

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

⁶ Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.В. Курінний ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 416 с.

⁷ Інструкція про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України 10 червня 2011 р. № 317/235 (чинний) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11>

Отже, механізм узгодження управлінських рішень під час взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України сьогодні майже не має реального адміністративно-правового оформлення, а тому в ньому багато прогалин і діє він досить стихійно. Саме тому в Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 р., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України, акцентується увага на тому, що однією з нагальних проблем, пов'язаних із нарощуванням здатності Національної гвардії України виконувати свої завдання, є проблеми організації взаємодії під час виконання визначених законом функцій з іншими складниками сектору безпеки й оборони, зокрема й з урахуванням нових викликів.

Забезпечення розвитку спроможностей Національної гвардії з виконання покладених на неї завдань у межах виділених бюджетних асигнувань неможливе, зокрема й через відсутність належного рівня взаємодії Національної гвардії з іншими складниками сектору безпеки й оборони під час виконання спільних завдань. Саме тому в Концепції наголошується на негайній необхідності комплексного розв'язання проблеми шляхом надання державної підтримки, залучення допомоги органів державної влади та міжнародної допомоги для поетапного здійснення заходів щодо розвитку Національної гвардії, спрямованих на забезпечення здатності Національної гвардії у взаємодії з іншими складовими елементами сектору безпеки й оборони виконувати завдання за призначенням. Реалізація поставлених у Концепції завдань сприятиме визначенню правових і організаційних засад, а також механізму взаємодії Національної гвардії з іншими складниками сектору безпеки й оборони, реагування на внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці.

Отже, чітке адміністративно-правове закріплення горизонтальних управлінських відносин Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України є необхідним і важливим елементом подальшого вдосконалення правового регулювання зазначених суспільних відносин.

Виокремлено ознаки відносини, що виникають внаслідок взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України, а саме:

- виникають у процесі взаємовідносин Національної гвардії України, правоохоронних органів, Збройних сил України щодо виконання функцій і завдань, поставлених перед ними в порядку взаємодії;
- характеризуються взаємною зобов'язаністю сторін;
- наявність конкретного об'єкту відносин – суспільство, держава, громадяни;
- значимість об'єкту;
- первинність адміністративно-правової норми, що регулює конкретні суспільні відносини;
- передбачена правовими актами форма правомірної поведінки суб'єктів відносин щодо виконання визначених завдань з охорони громадського порядку та гарантування громадської безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, участі в заходах щодо припинення збройних конфліктів і інших провокацій на державному кордоні, а також підтримки операцій Збройних Сил у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці в особливий період;
- наявність взаємних прав і обов'язків суб'єктів-учасників правовідносин (Національна гвардія України, правоохоронні органи, Збройні сили України), а також юридичної відповідальності за поведінку, що суперечить правовій нормі;
- інші ознаки, що характерні для правовідносин загалом.

Отже, **адміністративно-правові відносини, що виникають у результаті взаємодії із правоохоронними органами та Збройними силами України** – це різновид суспільних відносин, що урегульований адміністративно-правовими нормами, і виникає з метою реалізації завдань охорони громадського порядку та гарантування громадської безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, участі в заходах щодо припинення збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також підтримки операцій Збройних Сил у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці в особливий період.

Адміністративні відносини, що складаються у процесі взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України, можна поділити на такі види:

- відносини між Національною гвардією України та правоохоронними органами:

- а) відносини між Національною гвардією України та Міністерством внутрішніх справ України (вертикальні);
- б) відносини між Національною гвардією України та Національною поліцією України (горизонтальні);
- в) відносини між Національною гвардією України та Державною службою з надзвичайних ситуацій (горизонтальні);
- г) відносини між Національною гвардією України і Державною прикордонною службою (горизонтальні);
- г) відносини між Національною гвардією України та Службою безпеки України (горизонтальні);
- д) відносини між Національною гвардією України й Управлінням державної охорони України (горизонтальні);

– відносини між Національною гвардією України і Збройними силами України:

- а) відносини між Національною гвардією України і військовими формуванням, що входять до складу Збройних сил України (горизонтальні);
- б) відносини між Національною гвардією України і Військовою службою правопорядку (горизонтальні);
- в) відносини між Національною гвардією України та Силами спеціальних операцій (горизонтальні) тощо.

Диференціація адміністративних відносин, що складаються у процесі взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України, на нашу думку, обумовлена необхідністю застосування різних методів і засобів регулюючого впливу, який буде враховувати особливості окремої групи, а отже, повинен призвести до впорядкування адміністративно-правового інструментарію, що застосовується.

Анотація

У науковій статті розкрито поняття та зміст адміністративно-правових відносин, що складаються у процесі взаємодії Національної гвардії України із правоохоронними органами та Збройними силами України.

Summary

In this scientific article the concept and content of administrative-legal relations, which are formed in the process of interaction of the National Guard of Ukraine with law enforcement bodies and Armed forces of Ukraine, are disclosed.

Використана література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручн.] : у 2-х т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні / О.В. Клим : дис. ... кандид. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Інститут держави і права імені В.М. Корецького. – К., 2009. – 205 с.
3. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : [учебн. для юрид. вузов и фак.] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов ; под ред. А.П. Алехина. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Зерцало-М, 2003. – 595 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
5. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.В. Курінний ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 416 с.

Сергій Островський,

аспірант кафедри адміністративного права і процесу,
Національної академії внутрішніх справ