

УДК 343.123.12+351.862.4

**Г.О. ПОНОМАРЕНКО**, канд. пед. наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ, ЯКІ ВИНΙΚАЮТЬ В УПРАВЛІННІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ СЛУЖБОЮ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* адміністративно-правові відносини, національна безпека, Служба безпеки України

В управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України виникають, змінюються, припиняються різні види правовідносин, визначальне місце серед яких займають адміністративно-правові, загальні питання яких були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Ю.М. Старилова та ін. Проте проблеми адміністративно-правових відносин, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. Тому завданням цієї статті є: з'ясування деяких загальних ознак адміністративно-правових відносин; визначення на цій основі особливостей адміністративно-правових відносин, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України; виокремлення та аналіз окремих видів таких відносин.

У науковій літературі під адміністратив-

но-правовими відносинами (адміністративними правовідносинами, адміністративними правовідносинами, адміністративно-правовими відносинами, які, на нашу думку, є синонімами) розуміють: 1) суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [1, с.40]; 2) урегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, встановлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [2, с.51]; 3) урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері діяльності виконавчої влади [3, с.46]; 4) урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері управління [4, с.406]; 5) різновид правовідносин, тобто суспільних відносин, урегульованих нормами права [5, с.46].

Аналіз наведених визначень поняття адміністративно-правових відносин дозволяє зробити висновок про те, що переважна більшість адміністративістів розуміє під ними суспільні відносини, які урегульовані адміністративно-правовими нормами. Однак, якщо вчені однакові у тому, що такі суспільні відносини обов'язково повинні регулюватися адміністративно-правовими нормами, то щодо сфери такого правового регулювання існують різні думки. Зокрема, такими сферами адміністративісти називають: 1) управління [4, с.406]; 2) державне управління [1, с.40]; 3) діяльність виконавчої влади [3, с.46]. Вважаємо, що більш обґрунтованими є перша та друга думки, відповідно до яких такими сферами є управління та державне управління, оскільки адміністративно-правові відносини можуть виникати, змінюватися чи припинятися не лише під час діяльності органів виконавчої влади, де вони є справді домінуючими, але й під час внутрішньо-організаційної діяльності інших органів (у Верховній Раді України, органах про-

куратури) та державно-управлінській діяльності органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо.

Вчені визначають різні ознаки (особливості) адміністративно-правових відносин. Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла до таких відносять те, що: обов'язковою стороною у таких відносинах виступає державний орган або його посадова особа; права і обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю органів державного управління; як правило, відносини будуються за принципом "влада-підпорядкування"; у випадку порушення адміністративно-правової норми відповідальність настає перед державою; вони можуть виникати за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права і при цьому згоди іншої сторони не треба; спори, які виникають між сторонами, в більшості випадків розглядаються в адміністративному порядку [6, с.16-17].

На нашу думку, те, що обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин виступає державний орган або його посадова особа, не можна відносити до ознак (особливостей) досліджуваного нами виду правовідносин, тому що такі відносини можуть виникати і під час державно-управлінської діяльності інших органів (наприклад, громадських організацій).

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко серед особливостей адміністративно-правових відносин називають такі: переважною сферою їх виникнення є сфера державного управління; адміністративно-правові відносини конструюються у межах адміністративно-правових норм, тобто норми містять абстрактні конструкції відносин; адміністративно-правові відносини об'єктивуються з виникненням юридичних фактів, передбачених адміністративно-правовими нормами; один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників, якими його наділяють адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини об'єктивуються

переважно в особливій сфері суспільного життя – сфері державного управління, як правило, у зв'язку зі здійсненням органами державного управління своїх управлінських функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності; адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін; суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу; якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги норм адміністративного права, то він відповідальний перед державою в особі його органу [7, с.70-71].

Разом із тим, з твердженням про те, що "один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників, якими його наділяють адміністративно-правові норми", не можна однозначно погодитися, оскільки адміністративно-правові відносини можуть складатися і між рівними суб'єктами (наприклад, між двома обласними управліннями СБУ з питань розробки відомчого нормативного акта). Такий вид адміністративно-правових відносин у науковій літературі дістав назву горизонтальних [1, с.46; 7, с.72]. У правовідносинах цього типу сторони рівноправні, у них відсутні юридично-владні величчя однієї сторони, обов'язкові для іншої.

На нашу думку, до *ознак адміністративно-правових відносин*, за допомогою яких визначаються їх особливості, необхідно віднести такі: вони урегульовані адміністративно-правовими нормами; виникають, змінюються та припиняються у сфері управління (державного управління); як правило, обов'язковим суб'єктом таких відносин є орган (посадова особа), який наділений владними повноваженнями, однак вони можуть виникати і між рівними суб'єктами, тобто адміністративно-правові відносини не завжди є відносинами

влади та підпорядкування, а можуть реалізуватися й на засадах рівності сторін (горизонтальні адміністративно-правові відносини); можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін; спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку; відповідальність сторін за неналежне виконання своїх обов'язків настає перед державою.

У свою чергу, *основною особливістю* адміністративно-правових відносин, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, є те, що обов'язковим суб'єктом таких правовідносин є орган (підрозділ, служба, окрема посадова чи службова особа), який, як правило (за винятком горизонтальних адміністративно-правових відносин), наділений владними (організаційно-розпорядчими) повноваженнями, у зв'язку з чим він має право вимагати від іншого суб'єкта цих відносин певної поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою. До особливостей досліджуваного нами різновиду адміністративно-правових відносин необхідно віднести і те, що вони пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень, які покладені на СБУ у сфері забезпечення національної безпеки, а також особливий характер об'єктів таких правовідносин (безпека людини, громадянина, суспільства, держави від внутрішніх загроз).

Адміністративно-правові відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки за участю Служби безпеки України, дуже різноманітні як за своїм призначенням (метою), так і за напрямками (сферами) реалізації. У зв'язку з чим доцільною буде їх класифікація. В адміністративно-правовій літературі адміністративно-правові відносини в цілому класифікують за такими підставами: залежно від елемента юридичної норми (регулятивні чи охоронні); за змістом (матеріальні чи процесуальні); за

характером дій зобов'язаного суб'єкта (активні чи пасивні); залежно від розподілу прав і обов'язків між сторонами (односторонні чи двосторонні); за характером зв'язків між сторонами (вертикальні чи горизонтальні) [1, с.44-46; 4, с.17]. Крім цього, адміністративно-правові відносини класифікують і за таким критерієм, як ступінь взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах: між підпорядкованими суб'єктами, що перебувають на різному ієрархічному рівні, тобто між вищестоящими і нижчими структурами; між не підпорядкованими суб'єктами однакового ієрархічного рівня (відносини між двома міністерствами, адміністраціями районів, області тощо); між не підпорядкованими суб'єктами різного ієрархічного рівня або організаційно-правової природи; між органами управління і підприємствами, установами, організаціями, які організаційно їм не підпорядковані (організаційно від них незалежні). Це, приміром, відносини між податковою адміністрацією і підприємствами; між органами управління і структурами, які підпорядковані їм частково (наприклад, відносини між державною адміністрацією району та виконкомом селищної ради) [7, с.72]. Крім того, адміністративно-правові відносини поділяють на функціональні й територіальні; майнові й немайнові; такі, що захищаються в адміністративному порядку, і такі, що захищаються у судовому порядку; субординаційні та координаційні; внутрішньо-апаратні і позаапаратні [7, с.72]; основні та неосновні [2, с.60-61]; державні та громадські [4, с.415].

На нашу думку, адміністративно-правові відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, доцільно класифікувати за такими підставами: 1) за напрямками (сферами) реалізації: а) зовнішні; б) внутрішньо-організаційні; 2) залежно від правової форми діяльності СБУ: які складаються під час а) правотворчої діяльності; б) правозастосовчої

діяльності; в) правоохоронної діяльності; г) контрольно-наглядової діяльності; д) установчої діяльності; 3) за рівнем правового регулювання: а) регламентовані законодавчими актами; б) регламентовані підзаконними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів, насамперед СБУ; 4) за змістом: а) матеріальні; б) процесуальні; 5) залежно від виконуваних органами СБУ функцій: а) регулятивні; б) охоронні; 6) залежно від підпорядкованості суб'єктів, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах, що складаються під час управління забезпеченням національної безпеки: а) між вищестоящим органом (посадовою особою) і нижчестоящим органом (посадовою особою); б) між не підпорядкованими суб'єктами; 7) залежно від суб'єкта ініціативи: а) адміністративно-правові відносини, які виникають за ініціативою органів чи підрозділів СБУ; б) які виникають за ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи; 8) за характером дій: а) адміністративно-правові відносини активного типу; б) адміністративно-правові відносини пасивного типу.

Так, за напрямками (сферами) реалізації адміністративно-правові відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки за участю СБУ, можуть бути зовнішніми чи внутрішньо-організаційними. Зовнішні адміністративно-правові відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки СБУ, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань та функцій, покладених на цей правоохоронний орган, та реалізацією його повноважень у цій сфері. Виконуючи такі завдання як забезпечення охорони державної таємниці, попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, підслідних СБУ, із протидії: зрощенню бізнесу і політики, поширенню тероризму, використанню з терористичною та іншою протиправною метою ядерної та іншої зброї масового ураження або її компонентів, ство-

ренню і функціонуванню незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використання в інтересах певних сил діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави та інші, СБУ вступає у різноманітні адміністративно-правові відносини з державними та громадськими органами (організаціями), підприємствами, установами та окремими фізичними особами, які не перебувають в їх організаційно-штатній структурі. Отже, обов'язковими учасниками зовнішніх адміністративно-правових відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, мають бути органи (підрозділи, заклади, служби) чи посадові (службові) особи СБУ, з одного боку, та фізичні чи юридичні особи, які не входять до організаційної структури СБУ, з іншого.

Зовнішні адміністративно-правові відносини в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України складаються з приводу: 1) розгляду звернень громадян; 2) застосування заходів адміністративного примусу; 3) оформлення громадянам допуску до державної таємниці; 4) видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; 5) видачі ліцензій на провадження господарської діяльності з розроблення, виробництва, використання, експлуатації, сертифікаційних випробувань, тематичних досліджень, експертизи, ввезення, вивезення криптосистем і засобів криптографічного захисту інформації, надання послуг в галузі криптографічного захисту інформації, торгівлі криптосистемами і засобами криптографічного захисту інформації; 6) ведення обліку голографічних захисних елементів; 7) контролю за акредитацією центру сертифікації ключів; 8) організації взаємодії та координації з іншими правоохоронними органами; 9) реєстрації нормативно-правових актів Служби безпеки з питань забезпечення національної безпеки

від внутрішніх загроз.

Головна особливість *внутрішньо-організаційних* адміністративно-правових відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки за участю Служби безпеки України, полягає у тому, що вони мають внутрішнє спрямування і здебільшого носять забезпечувальний характер, спрямовані на організацію виконання основних завдань щодо забезпечення національної безпеки від внутрішніх загроз. До видів внутрішньо-організаційних адміністративно-правових відносини варто віднести ті, що пов'язані з: 1) підготовкою та прийняттям відомчих нормативно-правових актів; 2) проходженням служби персоналом СБУ (відбір, професійне навчання, ротація персоналу, наставництво, атестація, контроль за дисципліною, притягнення до дисциплінарної відповідальності та ін.); 3) організацією внутрівідомчої взаємодії та координації між органами та підрозділами СБУ; 4) організацією матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів та підрозділів СБУ.

Крім адміністративно-правових відносини, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, з урахуванням напрямків (сфер) їх реалізації, варто детальніше розглянути й деякі інші. Зокрема, *залежно від правової форми діяльності СБУ* адміністративно-правові відносини можна поділити на ті, які складаються під час: 1) правотворчої діяльності; 2) правозастосовчої діяльності; 3) правоохоронної діяльності; 4) контрольно-наглядової діяльності; 5) установчої діяльності. Так, адміністративно-правові відносини, які складаються під час правотворчої діяльності, пов'язані з підготовкою проектів відомчих правових актів, їх прийняттям, реєстрацією та виданням. Адміністративно-правові відносини, які складаються під час правозастосовчої діяльності, пов'язані з безпосередньою реалізацією адміністративно-

правових норм, які регулюють різні аспекти забезпечення національної безпеки від внутрішніх загроз. Адміністративно-правові відносини, які складаються під час правоохоронної діяльності СБУ, пов'язані з організацією попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які посягають на об'єкти національної безпеки і у зв'язку з цим підслідні СБУ. Адміністративно-правові відносини, які складаються під час контрольно-наглядової діяльності, полягають у перевірці СБУ дотримання (виконання) підконтрольними та піднаглядними суб'єктами правил, норм та стандартів у сфері національної безпеки. Адміністративно-правові відносини, які складаються під час установчої діяльності СБУ, пов'язані з оформленням громадянам допуску до державної таємниці, видачею сертифікатів та ліцензій на провадження певних видів господарської діяльності.

*За рівнем правового регулювання* можна виділити відносини: 1) регламентовані законодавчими актами (наприклад, ті, що пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу); 2) регламентовані підзаконними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчими нормативно-правовими актами, насамперед СБУ (наприклад, ті, що пов'язані із процедурою оформлення громадянам допуску до державної таємниці, видачею сертифікатів та ліцензій тощо).

*За змістом* адміністративно-правові відносини у цій сфері поділяються на: 1) матеріальні, які пов'язані із застосуванням матеріальних адміністративно-правових норм (визначають порядок утворення, структуру, завдання, функції, повноваження СБУ щодо забезпечення національної безпеки, організацію діяльності органів та підрозділів СБУ); 2) процесуальні, які виникають у зв'язку із вирішенням індивідуальних спорів та регулюються адміністративно-процесуальними нормами (розгляд скарг громадян, притяг-

нення до дисциплінарної відповідальності).

*Залежно від видів функцій, які виконують органи СБУ, це відносини:* 1) регулятивні, тобто такі, через які здійснюється безпосереднє регулювання управлінських відносин у сфері забезпечення національної безпеки (визначення повноважень, атестування персоналу, розгляд звернень громадян, застосування заохочень, видача ліцензій та сертифікатів та ін.), що мають так званий позитивний характер, тобто не пов'язані із вчиненням правопорушень; 2) охоронні, які виникають із фактів неправомірної поведінки суб'єкта, тобто такої поведінки, яка вимагає певної реакції, в тому числі притягнення винних до відповідальності (притягнення до дисциплінарної відповідальності, застосування заходів адміністративного припинення).

*Залежно від підпорядкованості суб'єктів, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах, що складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки, вони поділяються на відносини:* 1) між вищестоящим органом (посадовою особою) і нижчестоящим органом (посадовою особою) (наприклад, між керівником і підлеглим; обласним управлінням СБУ і його структурним підрозділом); 2) між непідпорядкованими суб'єктами (наприклад, відносини між двома регіональними органами Служби безпеки України одного рівня: обласними управліннями, міжрайонними, районними чи міськими підрозділами).

*Залежно від суб'єкта ініціативи, це відносини:* 1) які виникають за ініціативою органів чи підрозділів СБУ (наприклад, у зв'язку із проведенням контрольно-наглядових заходів, реагуванням на правопорушення); 2) які виникають за ініціативою фізичної або юридичної особи (наприклад, у зв'язку із направленням одного із видів звернень громадян до СБУ).

Структура адміністративно-правових відносин, які складаються в управлінні забезпе-

ченням національної безпеки Службою безпеки України, нічим не відрізняється від структури будь-яких інших правовідносин. Ці відносини складаються із таких елементів: суб'єктів адміністративно-правових відносин; об'єктів адміністративно-правових відносин та змісту. Підставами виникнення, зміни та припинення цих адміністративно-правових відносин є юридичні факти.

Проаналізувавши загальні ознаки адміністративно-правових відносин, з'ясувавши особливості адміністративно-правових відносин, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, розглянувши їх окремі види та структуру, можна визначити останні як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються у зв'язку із охороною та захистом життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх загроз, одним із обов'язкових учасників яких є СБУ або її підрозділ чи працівник.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України: Підручник /За ред. Ю.П. Битяка. –Харків: Право, 2000. –520 с.
2. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник /Под ред. А.П. Алексина. –М.: Зерцало-М, 2003. –608 с.
3. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: Учебник. – М.: Норма-Инфра-М, 2002. –623 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3-х т. -Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. -М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. -728 с.
5. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. –М.: Дело и Сервис, 2001. –624 с.

6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. –Одеса: Юридична література, 2001. – 304 с.

7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 2003. -544 с.

*Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України // Форум права. -2007. -№ 3. –С.195-201 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07pgosbu.pdf>*

На основі аналізу поняття та особливостей адміністративно-правових відносин визначаються сутність, специфіка та види адміністративно-правових відносин, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, характеризуються окремі види таких відносин.

\*\*\*

*Пономаренко А.А. Административно-правовые отношения, которые возникают в управлении обеспечением национальной безопасности Службой безопасности Украины*

На основе анализа понятия и особенностей административно-правовых отношений определяются сущность, специфика и виды административно-правовых отношений, которые возникают в управлении обеспечением национальной безопасности Службой безопасности Украины, характеризуются отдельные виды таких отношений.

\*\*\*

*Ponomarenko A.A. Administrative which arise in management of maintenance for national safety in security Service of Ukraine*

On the basis of the analysis of concept and features of administrative-legal relations the essence, specificity and kinds of administrative-legal relations which arise in management of maintenance of national safety of security Service of Ukraine are defined, separate kinds of such attitudes are characterized.