

ШВИДЕНКО Є.Ю.,

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.93>**ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ
ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ**

Актуальність статті полягає в тому, що здійснення ефективної діяльності Управління державної охорони України вимагає налагодження ефективної взаємодії з іншими органами державної влади, фізичними та юридичними особами, тощо. Взаємодію Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони доцільно тлумачити як врегульовану нормами адміністративного права спільну, взаємоузгоджену діяльність, яка спрямована на реалізацію завдань щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони, що передбачає координацію зусиль, обмін інформацією, спільне планування та здійснення заходів охоронного і безпекового характеру. Така взаємодія реалізується за допомогою ефективного та налагодженого адміністративно-правового механізму. Мета статті полягає у визначенні поняття та розкритті структури адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. З'ясовано, що завдяки якісному кадровому складу забезпечується не лише належний рівень безпеки об'єктів охорони, а й узгодженість дій між різними структурами, що беруть участь у такій спільній діяльності. Кадрове забезпечення формує основу взаєморозуміння, оскільки підготовлені фахівці здатні оперативно реагувати на вказівки, дотримуватися єдиних стандартів та ефективно взаємодіяти в умовах підвищеного ризику. Через це саме люди, які реалізують адміністративно-правові норми на практиці, визначають результативність усієї системи охорони і створюють умови для її стабільного функціонування у взаємозв'язку з іншими державними інституціями. Виділено та охарактеризовано наступні елементи даного механізму: норма права; нормативно-правові акти; адміністративно-правові інструменти (форми та методи взаємодії); матеріально-технічні засоби та ресурси; гарантії здійснення спільної діяльності; механізми нагляду та контролю; кадрове забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, структура, Управління державної охорони, взаємодія.

Shvydenko Ye.Yu. The concept and structure of the administrative-legal mechanism of interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state security

The relevance of the article lies in the fact that the effective operation of the State Protection Department of Ukraine requires the establishment of effective interaction



with other state authorities, individuals and legal entities, etc. The interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state protection should be interpreted as a joint, mutually agreed activity regulated by the norms of administrative law, which is aimed at implementing tasks to ensure the safety of state protection facilities, which involves the coordination of efforts, exchange of information, joint planning and implementation of security and safety measures. Such interaction is implemented through an effective and well-established administrative and legal mechanism. The purpose of the article is to define the concept and reveal the structure of the administrative and legal mechanism of interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state protection. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, proposes the author's definition of the concept of the administrative and legal mechanism of interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state protection. It was found that due to the high-quality staffing, not only the proper level of security of protected objects is ensured, but also the coordination of actions between various structures participating in such joint activities. Staffing forms the basis of mutual understanding, since trained specialists are able to promptly respond to instructions, adhere to uniform standards and effectively interact in conditions of increased risk. Because of this, it is the people who implement administrative and legal norms in practice who determine the effectiveness of the entire security system and create conditions for its stable functioning in interaction with other state institutions. The following elements of this mechanism are identified and characterized: rule of law; regulatory and legal acts; administrative and legal instruments (forms and methods of interaction); material and technical means and resources; guarantees for joint activities; mechanisms of supervision and control; staffing.

Key words: *administrative-legal mechanism, structure, State Security Department, interaction.*

Актуальність теми. Здійснення ефективної діяльності Управління державної охорони України вимагає налагодження ефективної взаємодії з іншими органами державної влади, фізичними та юридичними особами, тощо. Підтвердженням цієї тези є стаття 14 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», відповідно до якої Управління державної охорони України взаємодіє з іншими органами державної влади України, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на нього завдань. Громадяни та їх об'єднання сприяють діяльності Управління державної охорони України на добровільних засадах. УДО для здійснення покладених на нього завдань може взаємодіяти з органами безпеки іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України [1]. На нашу думку, взаємодію Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони доцільно тлумачити як врегульовану нормами адміністративного права спільну, взаємоузгоджену діяльність, яка спрямована на реалізацію завдань щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони, що передбачає координацію зусиль, обмін інформацією, спільне планування та здійснення заходів охоронного і безпекового характеру. Така взаємодія реалізується за допомогою ефективного та налагодженого адміністративно-правового механізму.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони, в своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, Л.Р. Біла, В.М. Бевзенко, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, С.М. Гусаров, О.В. Зайчук, Д.П. Калаянов, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Р.В. Миронюк,



О.М. Музичук, Н.В. Хорощак та багато інших. Втім, незважаючи на значні теоретичні здобутки, у науковій літературі фактично неопрацьованим є питання визначення поняття та окреслення структури адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

Саме тому метою статті є: визначити поняття та розкрити структуру адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що взагалі, правовий механізм – це система правових засобів, норм, інститутів і процедур, за допомогою яких регулюються суспільні відносини та забезпечується реалізація, охорона і захист прав і обов'язків. Специфіка правового механізму залежить: по-перше, від норм права, які регулюють відповідні відносини; по-друге, від сфери застосування норм. Досліджуючи поняття «адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування» О.О. Санжара виділяє наступні його ключові ознаки: 1) здійснюється органами місцевого самоврядування; 2) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування; 3) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин; 4) реалізація прав і свобод громадян відбувається у трьох формах дотримання, виконання та застосування норми права; 5) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який закріплений національним законодавством (наприклад, процедура розгляду скарг в адміністративному порядку, порядок прийому громадян, тощо) [2]. Є. Кубко, характеризуючи механізм адміністративно-правового регулювання, зазначає, що акцентує увагу на тому, що він охоплює значну частину соціальних відносин, які мають за своєю природою ознаки публічності. Проте такий механізм відрізняється від інших механізмів, наприклад, конституційного регулювання, кримінально-правового регулювання тощо. Далі він зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання відображає реальність і має багаторівневу структуру. Причому ці рівні мають ієрархічне підпорядкування з позиції обсягу тих явищ, які вони репрезентують. Йдеться про те, що в найзагальнішому вимірі механізм адміністративно-правового регулювання має розглядатися насамперед у всій системі соціальних відносин, що складаються внаслідок публічної діяльності держави. На нижчому рівні механізм адміністративно-правового регулювання має розглядатися в контексті загального механізму державного управління на рівні механізму функціонування виконавчої влади. І, зрештою, механізм адміністративно-правового регулювання має бути розглянутий на рівні і в системі галузі адміністративного права, системі галузевих правовідносин [3, с. 102–103].

Проведений вище аналіз дає можливість констатувати, адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України (УДО) з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони – це визначена нормами законодавства системна сукупність елементів, які в своїй єдності забезпечують узгодженість спільних дій відповідних суб'єктів, а також гарантують їх законність, ефективність та результативності. Зазначене дає підстави констатувати, що розглядати даний механізм найбільш доцільно крізь призму його ключових елементів, до яких слід віднести наступні:

1) норма права. Норма права, пише Л.В. Могілевський – це найпростіше, односистемне правове утворення в складі системи права. При цьому дослідник наголошує, що попри те, що норма права являє собою досить просту систему, на відміну від інституту чи права в цілому, вона має логічно завершений і цілісний характер, у якому проявляються всі основні властивості права як такого [4, с.14]. Н.В. Пильгун вказує, що норма права характеризується спеціальними ознаками такими як: системністю, що означає взаємозагладжену внутрішню структуру та ієрархію у відповідності з правовими інститутами, галузями та іншими нормами; представницько-зобов'язальним характером, який вказує на те, що норма права не лише надає одним учасникам права, але й покладає на інших суб'єктів виконання, вказаних у законі, обов'язків; мікросистемністю – вона складається з таких елементів, як



гіпотеза, диспозиція та санкція, утворюючи таким чином своєрідну мікросистему, механізм, що функціонує злагоджено; неперсоніфікованістю, оскільки норма права направлена не на конкретну особу, а на суспільство, в цілому, вказуючи на те, як потрібно поводитися суб'єкту в різних життєвих ситуаціях; владним вираженням держави, так як норма права напряду пов'язана з державою, яка санкціонує її, захищає та слідує за її дотриманням. Невиконання встановлених у нормативно-правових актах приписів, тягне за собою можливість застосування органами влади примусу [5]. Отже, норма права, як елемент досліджуваного адміністративно-правового механізму, визначає зрозумілі рамки того, як саме цей орган може і повинен взаємодіяти з іншими державними інституціями у досліджуваному напрямку. Вона фактично створює спільну мову для учасників процесу, адже без чітко закріплених правил координація була б хаотичною. Завдяки цьому вдається погоджувати дії при охороні посадових осіб, державних об'єктів чи проведенні заходів підвищеної безпеки.

2) нормативно-правові акти. В юридичній енциклопедичній літературі, нормативно-правовий акт, – це основне джерело права в державі соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється перевагами такого способу виразу юридичних норм саме з огляду загальнолюдських принципів права. До таких переваг учені відносять можливості: чітко, ясно й однозначно формулювати зміст юридичних прав та обов'язків; якнайшвидше доводити до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечувати сприятливі умови для правильного, адекватного розуміння адресатом змісту норми права; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; упорядковувати, погоджувати, систематизувати численні юридичні норми [6, с.171]. Характеризуючими ознаками нормативно-правових актів є те, що вони: 1) завжди містять норми права (оформлюють встановлення, зміну чи доповнення норм права); 2) приймаються тільки правотворчими суб'єктами і в межах їх компетенції; 3) приймаються з дотриманням певної процедури; 4) ухвалюються суб'єктами правотворчості у формах, визначених для кожного з них Конституцією і законами України [7, с.296-297]. Таким чином, нормативно-правовий акт, як елемент адміністративно-правового механізму досліджуваної взаємодії, виступає юридичною основою, норми якої визначають межі, зміст і порядок спільної діяльності Управління державної охорони України з іншими органами влади. Саме у них закріплюється правовий статус, здійснюється розподіл компетенцій, встановлюється алгоритм координації дій у сфері безпеки, визначаються підстави для застосування спеціальних заходів (в тому числі й примусових). Завдяки таким актам забезпечується узгодженість управлінських рішень і дій, що унеможливило дублювання функцій чи виникнення правових прогалин, а також дозволяє інтегрувати діяльність УДО в єдину систему державного управління безпековою політикою;

3) адміністративно-правові інструменти (форми та методи взаємодії). В науковій літературі, традиційно, адміністративно-правові інструменти розглядають як сукупність форм та методів адміністративно-правового характеру. О.М. Бандурка вказує, що адміністративно-правова форма – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв. До ключових елементів вказаного терміну вчений відносить: видання актів державного управління (нормативних і індивідуальних); організаційні дії; здійснення матеріально-технічних операцій; здійснення юридично значимих дій; укладення адміністративно-правових договорів [8, с.185–186]. В свою чергу адміністративно-правові методи – це передбачені законом засоби, способи та прийоми практичного здійснення владно-організаційного впливу уповноважених суб'єктів, в межах компетенції, на конкретних суб'єктів, об'єкти чи суспільні відносини для виконання визначених завдань та досягнення бажаної мети [9, с. 62–63]. Отже, адміністративно-правові інструменти взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями знаходять своє відображення у формах і методах (адміністративно-правового характеру), що дозволяють належним чином організувати та забезпечити управління відповідною досліджуваною взаємодією. Так, у нормативно визначених формах знаходять своє відображення практичні дії спеціально уповноважених суб'єктів. В свою чергу методи взаємодії втілюються у координаційних, контрольних та організа-



ційних заходах, які забезпечують належний рівень оперативності й правової визначеності у спільних діях. Завдяки такому поєднанню форм і методів створюється реальний механізм практичного узгодження рішень у досліджуваній сфері суспільного життя;

4) матеріально-технічні засоби та ресурси. Матеріально-технічні засоби та ресурси у процесі взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями забезпечують практичну реалізацію заходів державної охорони, створюючи необхідну основу для ефективної координації та виконання спільних завдань. Йдеться про спеціальне обладнання, транспорт, зв'язкові та інформаційні системи, технічні комплекси захисту, які дозволяють органам оперативно реагувати на загрози та підтримувати безперервний обмін інформацією. Використання цих ресурсів у міжвідомчій взаємодії сприяє уніфікації дій, зменшує ризик розривів у системі безпеки та підвищує рівень готовності до надзвичайних ситуацій.

5) гарантії здійснення спільної діяльності. У широкому сенсі, пише Б.І. Стахура, під «гарантіями» мається на увазі вся сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, які спрямовані на повну реалізацію і всебічну охорону прав і свобод громадян, на усунення причин і умов їх неналежного здійснення і захист від порушень. Встановлюючи зміст і обсяг прав і свобод людини, держава бере на себе гарантію виконання цих установок. Навіть більше, враховуючи, що реалізація прав і свобод громадян неминуче пов'язана із необхідністю застосування заходів процесуального примусу, держава змушена виробити дієвий механізм, що обмежує домагання органів державної влади на безроздільне панування у сфері регулювання взаємовідносин з населенням. У цьому плані гарантії можуть розглядатися як система умов, засобів і способів, що забезпечують рівні можливості для виявлення, набуття і реалізації прав і свобод [10, с.90-91]. З огляду на зазначене вище, можемо дійти до висновку, що гарантії, як елемент адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями, забезпечують стабільність і надійність реалізації заходів державної охорони, створюючи умови для законності та ефективності спільних дій. Вони проявляються у правових приписах, що визначають порядок і межі відповідальності, у фінансовому та кадровому забезпеченні, а також у механізмах контролю, які унеможливають зловживання чи перевищення повноважень.

6) механізми нагляду та контролю. Нагляд і контроль як елементи адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями є важливими практичними засобами забезпечення законності та узгодженості дій у сфері державної охорони. Вони функціонують як взаємопов'язані процеси, через які визначається відповідність діяльності залучених органів встановленим нормам, стандартам діяльності та відповідності чинному законодавству. Завдяки цьому створюються умови, з яких УДО координує дії з іншими структурами не лише шляхом обміну інформацією чи організаційної взаємодії, а й через постійне відстеження, наскільки ефективно й безпечно реалізуються охоронні заходи;

7) кадрове забезпечення. Взагалі, кадрове забезпечення – це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана у процесі управління відповідними організаціями, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також відповідною інформацією про нього, впровадження науково-обґрунтованих методів, відбору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання трудового процесу тощо [11, с. 308]. Кадри Управління державної охорони України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу в Управління державної охорони України за контрактом, військовослужбовців строкової служби, а також працівників, які уклали з Управлінням державної охорони України трудовий договір (контракт). Військовослужбовцями та працівниками Управління державної охорони України можуть бути громадяни України, які за своїми діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, станом здоров'я здатні виконувати службові (посадові) обов'язки, пройшли відбір і перевірку у зв'язку з прийняттям на військову службу (роботу) [1]. Тож, завдяки якісному кадровому складу забезпечується не лише належний рівень безпеки об'єктів охорони,



а й узгодженість дій між різними структурами, що беруть участь у такій спільній діяльності. Кадрове забезпечення формує основу взаєморозуміння, оскільки підготовлені фахівці здатні оперативно реагувати на вказівки, дотримуватися єдиних стандартів та ефективно взаємодіяти в умовах підвищеного ризику. Через це саме люди, які реалізують адміністративно-правові норми на практиці, визначають результативність усієї системи охорони і створюють умови для її стабільного функціонування у взаємозв'язку з іншими державними інституціями.

Висновки. Таким чином, саме окреслені у даному науковому дослідженні елементи найбільш змістовно, якісно та повно характеризують адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. Саме тому важливим завданням законодавця є побудувати всі необхідні правові, організаційні та управлінські умови для забезпечення належного функціонування цього механізму.

Список використаних джерел:

1. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР.
2. Санжара О. О. Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування: поняття та елементний склад. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Том 1. С. 260–254.
3. Кубко Є.Б. Сучасний механізм адміністративно-правового регулювання: методологія вдосконалення. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених*. 2005. Спец. вип.: у 2 ч. ч. 1. С. 100–107.
4. Могілевський, Л. В. Сутність поняття «норма права». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1(10). С. 14–18.
5. Пильгун О.В., Григоренко М.О. Особливості та значення норми права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. URL: http://lsej.org.ua/4_2022/11.pdf
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.
7. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
9. Боровик А. В., Макаренко М. М. Поняття, сутність та класифікація адміністративно-правових методів діяльності національної поліції України. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Вип. 1. С. 60–65
10. Стахура Б. І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.01– теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; МВС, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2016. 180 с.
11. Матюхіна Н. П. Управління персоналом: теоретичні та практичні аспекти органів внутрішніх справ України: монографія. Х., 1999. 285 с.

